

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
CONDITIONS DU TRAVAIL

DANS LES
CONTRATS DE TRAVAUX PUBLICS

LES DÉCRETS DU 10 AOÛT 1899

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 5 juin 1907, à 1 heure 1/2

PAR

A. MABARET DU BASTY

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

*Suffragants : { MM SAUZET, professeur.
JACQUELIN, professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE DES FACULTÉS

A. MICHALON

26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

—
1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

LES
CONDITIONS DU TRAVAIL

DANS LES
CONTRATS DE TRAVAUX PUBLICS

LES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 5 juin 1907, à 1 heure 1/2

PAR

A. MABARET DU BASTY



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants : { *MM. SAUZET, professeur.*
JACQUELIN, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE DES FACULTÉS
A. MICHALON
26, Rue Monsieur-le-Prince, 26

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Par les mots « conditions du travail », nous entendons les clauses insérées en faveur des ouvriers dans les cahiers des charges des adjudications de travaux publics. Ces clauses sont nombreuses, diverses : fixation d'un minimum de salaire, limitation de la journée de travail, prescription d'un jour de repos hebdomadaire, interdiction du marchandage, etc., et il est facile d'en imaginer d'autres.

Nous devons cependant limiter un peu la portée de cette expression. Il n'est pas douteux que les obligations imposées à l'entrepreneur du fait des accidents du travail dont sont victimes ses ouvriers rentrent dans sa compréhension : elles ont été établies en faveur des ouvriers. Pourtant, dans toute cette étude, nous ne les envisagerons pas : résolument, nous écartons de notre examen la réglementation des secours dus par l'entre-

preneur aux ouvriers blessés ou malades, du risque professionnel. Nous nous cantonnons exclusivement dans l'étude des conditions du travail ainsi définies d'une façon limitative.

Certaines de ces conditions sont aujourd'hui imposées aux entrepreneurs de travaux publics, ou du moins peuvent leur être imposées ; il en est ainsi depuis les décrets rendus le 10 août 1899, sur la proposition de M. Millerand, ministre du commerce et de l'industrie dans le cabinet Waldeck-Rousseau. Leur introduction dans les cahiers des charges n'a pas été sans soulever de vives polémiques au Parlement et dans la presse économique. On a discuté sur la légitimité, sur l'opportunité de ces conditions, on leur a reproché d'être attentatoires à la liberté des conventions. On a contesté au gouvernement le droit de régler cette question par décrets, on a dit qu'une loi était indispensable pour accomplir cette réforme.

Quelle que soit la solution que l'on apporte au problème de la légalité des décrets de 1899, il faut maintenant accepter le fait accompli. Après sept ans écoulés, le recul est atteint, qui est nécessaire pour juger de la valeur de la réforme et c'est ce que nous nous proposons de faire dans ce travail. Nous voulons étudier l'histoire des conditions du travail dans les travaux publics avant les décrets de 1899, l'origine de ces décrets ; nous voulons les examiner au point de vue de leur légalité, puis en présenter une étude analytique.

Mais auparavant une question se pose, qui est la suivante : l'État doit-il intervenir pour fixer les conditions du travail, ou doit-il s'en rapporter à la libre concurrence ?

Plusieurs doctrines sont en présence : les collectivistes et les socialistes d'État préconisent l'intervention de l'État, contre laquelle s'élèvent au contraire les individualistes.

Les collectivistes ont réclamé l'intervention de l'État, conformément à l'idée directrice de leur doctrine. La réglementation des conditions du travail leur apparaît comme un acheminement vers la réalisation de leur rêve : la mise en commun de tous les moyens de production. A l'appui de cette thèse, ils ont invoqué l'intérêt de la classe ouvrière, qui, disent-ils, a besoin d'être protégée contre la classe patronale qui l'opprime et l'exploite. En ce qui concerne particulièrement les travaux publics, les collectivistes ont fait observer que les entrepreneurs ne pouvaient consentir des rabais aussi considérables qu'en rognant sur les salaires de leurs ouvriers.

Aux collectivistes se sont joints les socialistes d'État, auxquels l'État apparaît comme une Providence, capable de tout entreprendre et de tout réussir, jouissant de tous les droits, absorbant, annihilant en lui toutes les individualités ; c'est une exaltation du rôle de l'État. Comme les collectivistes, les socialistes d'État invoquent l'intérêt des ouvriers.

En face de ces deux doctrines interventionnistes se dresse l'individualisme, dominé par le grand principe du laisser-faire. Il s'oppose à l'intervention de l'État, parce que, dit-il, le bien que fait l'État, il le fait mal, et le mal qu'il fait, il le fait bien. Tout lui semble préférable à l'intervention ; sa devise « laissez-faire, laissez passer » signifie non seulement la liberté du travail, la libre concurrence, mais encore le nihilisme gouvernemental. Il faut laisser aux individus la pleine liberté des conventions, et la libre concurrence donnera d'elle-même satisfaction à l'intérêt général. L'État n'a aucun rôle et doit s'abstenir d'intervenir dans les contrats particuliers.

Telle est du moins la doctrine des individualistes orthodoxes, intransigeants. D'autres, moins absolus, n'attendent pas un si grand bien de la libre concurrence ; ils pensent que la liberté ne va pas sans inconvénients, sans abus, et ils ont admis la possibilité de l'intervention de l'État dans le débat des conditions du travail entre patrons et ouvriers.

L'école libérale moderne ne s'est pas opposée à une certaine intervention de l'État, intervention plutôt de fait que de principe. Elle admet parfaitement la réglementation du travail des femmes et des enfants, la fixation d'un maximum de la durée du travail, la prescription du repos hebdomadaire. D'ailleurs dans le cas spécial qui nous occupe, il ne s'agit pas d'imposer des conditions du travail à toute l'industrie privée, il s'agit

seulement pour l'État de les rendre obligatoires pour ses travaux, et pour les départements et les communes de leur donner la faculté de les prescrire. Un des représentants de l'école libérale moderne, M. Beauregard, écrivait à propos de la proposition de loi de M. Vaillant sur les conditions du travail : « Certaines dispositions soulèveront certainement la critique. Le principe en lui-même ne me paraît nullement subversif. Il serait inadmissible que l'État prétendit intervenir dans le contrat de travail entre patrons et ouvriers n'ayant aucun rapport direct avec lui. On comprend, au contraire, que, dans les marchés qu'il concède, il prenne certaines précautions pour que les ouvriers employés à des travaux le concernant soient convenablement traités (1) ».

Nous croyons que l'intervention du législateur est légitime toutes les fois que les initiatives privées sont impuissantes à protéger les droits des individus ou des familles, ou à sauvegarder les intérêts permanents et généraux de la société. Nous ne pensons pas que la légitimité et l'utilité des conditions du travail puissent être sérieusement contestées. Si l'État ne peut, ni ne doit intervenir dans la fixation des salaires dans l'industrie privée, la question se présente sous un tout autre aspect quand l'État est lui-même maître d'ouvrage. De même qu'il impose des conditions pour la

1. *Monde économique* du 8 avril 1899.

qualité et la provenance des matériaux; il a le droit de se soucier des ouvriers qu'il emploie. Il règle ses propres affaires. Il eût pu faire exécuter les travaux en régie aux conditions qu'il eût déterminées, tout comme un particulier, pourquoi ne pourrait-il pas maintenir ces conditions, quand il recourt à l'adjudication ?

Le système de l'adjudication en usage dans les travaux publics a pour résultat l'abaissement du prix de la main-d'œuvre, le surmenage de l'ouvrier. Les entrepreneurs consentent des rabais de plus en plus considérables; si des rabais raisonnables s'expliquent par la situation particulière des travaux, par leur importance, par le désir qu'a l'entrepreneur de conserver un personnel d'élite, par son plus d'habileté, des rabais considérables sont immoraux, car les entrepreneurs qui prennent des adjudications à tout prix, ne voulant pas diminuer leurs bénéfices, n'hésitent pas à abaisser le prix de la main-d'œuvre; il en résulte l'exploitation de la classe ouvrière, le sweating-system. Les entrepreneurs scrupuleux se trouvent écartés des adjudications, car ils ne veulent pas imposer à leurs ouvriers des réductions excessives de salaires.

Cette dépression des salaires n'est pas seulement sensible dans les travaux publics, elle réagit aussi sur les travaux privés, car les travaux publics sont, en raison de leur importance, les régulateurs du marché.

Or, pas plus qu'un autre patron, l'État ne doit spécu-

ler sur les salaires pour obtenir du travail à meilleur compte ; il doit même le faire moins que tout autre, car il doit être le patron modèle. Si son rôle n'est pas d'enrichir, il n'est pas non plus d'appauvrir. Aussi bien, les conditions du travail n'ont pas pour but d'élever les salaires, mais d'empêcher leur avilissement. L'État doit se souvenir que l'ouvrier a le droit de mener une vie humaine, il faut que les conditions du travail le lui permettent. L'ouvrier est un homme ayant charge de famille, un citoyen : il faut qu'il trouve dans des loisirs et un salaire suffisants le temps et les moyens de subvenir à l'entretien de sa famille, de satisfaire à ses besoins intellectuels et moraux, de s'acquitter de ses devoirs religieux et sociaux.

L'État lui doit sa protection, car, dans le débat du contrat de travail, l'intérêt de l'ouvrier est en opposition avec celui du patron. « Les ouvriers désirent gagner le plus possible ; les maîtres, donner le moins qu'ils peuvent. » Fatalement, l'ouvrier est le moins fort et doit céder, car, pressé par le besoin, il n'est pas en état d'attendre aussi longtemps que le maître. « Un propriétaire, un fermier, un maître fabricant ou marchand pourraient, en général, sans occuper un seul ouvrier, vivre un an ou deux sur les fonds qu'ils ont déjà amassés. Beaucoup d'ouvriers ne pourraient pas subsister sans travail une semaine, très peu un mois, et à peine un seul une année entière. A la longue, il se peut que le maître ait autant besoin de l'ouvrier que

celui-ci a besoin du maître ; mais le besoin du premier n'est pas si pressant (1) ».

C'est la même idée qu'exprimait dans un rapport un membre du Conseil municipal de Paris : « L'ouvrier vit au jour le jour, il n'a pas de crédit, il se trouve en face d'un patron qui a un capital et un crédit et qui lui impose ses conditions. Il faut donc protéger le premier contre la toute-puissance du second. »

Et, si c'est le devoir de l'État d'assurer aux ouvriers qu'il emploie un salaire convenable, c'est aussi son intérêt : la dépréciation des salaires, résultat des rabais exagérés, éloigne les bons ouvriers des chantiers de travaux publics ; et quant aux ouvriers qui consentent à travailler pour un salaire avili, « on en a pour son argent. » Les ouvriers sont toujours plus actifs, plus diligents, plus expéditifs là où les salaires sont élevés que là où ils sont bas. Si l'obligation du tarif de main-d'œuvre doit avoir pour conséquence de diminuer un peu les rabais et d'augmenter ainsi les frais généraux, l'État, la commune ne trouveront-ils pas une compensation dans une meilleure exécution qui diminuera les frais d'entretien ? Et le payement d'un salaire raisonnable ne sera-t-il pas une diminution de charges pour le budget de l'Assistance publique ?

Nous aurons occasion de revenir sur ces idées.

1. ADAM SMITH. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, livre I, ch. VIII.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DES CONDITIONS DU TRAVAIL DANS LES TRAVAUX PUBLICS AVANT LES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899.

CHAPITRE PREMIER

LES CAHIERS DES CLAUSES ET CONDITIONS GÉNÉRALES DES PONTS ET CHAUSSÉES ET DU GÉNIE.

Il n'y a pas lieu de remonter bien haut dans le passé pour trouver la première apparition des conditions du travail. Et, chose digne de remarque, alors que l'État s'est opposé pendant longtemps à l'insertion des conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux de la ville de Paris, c'est dans deux cahiers des charges rédigés par l'État, celui des Ponts et Chaussées et celui du Génie militaire, que nous trouvons ces conditions pour la première fois, bien avant que la

ville de Paris ait songé à les rendre obligatoires dans ses travaux.

La première idée de dresser un cahier des clauses et conditions générales auxquelles l'Administration des Ponts et Chaussées soumettrait l'exécution de tous ses travaux, remonte, au moins en ce qui concerne sa réalisation, aux dernières années du premier Empire. Le premier cahier fut adressé aux préfets et aux ingénieurs par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 30 juillet 1811. Ce cahier fut remplacé par celui du 25 août 1833, modifié lui-même par les arrêtés ministériels du 16 novembre 1866 et du 16 février 1892.

Le cahier des charges du Génie militaire date d'un arrêté du ministre de la guerre du 25 novembre 1876.

Ces deux cahiers édictent des prescriptions analogues ; nous nous occuperons surtout du cahier des Ponts et Chaussées.

En faveur des ouvriers employés sur les chantiers de l'État, il impose aux entrepreneurs des conditions qui se rapportent au nombre des ouvriers, au paiement des salaires, au repos hebdomadaire, au marchandage. On y lit (1) :

1. Le texte du cahier des Ponts et Chaussées que nous reproduisons est celui établi par l'arrêté du 16 novembre 1866. Il a été légèrement modifié par l'arrêté du 16 février 1892 et plus profondément par la circulaire du 30 septembre 1899, qui y a introduit les conditions du travail prescrites par le décret du 10 août 1899.

« *Art. 9.* — L'entrepreneur ne peut céder à des sous-traitants une ou plusieurs parties de son entreprise, sans le consentement de l'Administration. Dans tous les cas, il demeure responsable tant envers l'Administration qu'envers les ouvriers et les tiers.

Si un sous-traité est passé sans autorisation l'Administration peut, suivant les cas, soit prononcer la résiliation pure et simple de l'entreprise, soit procéder à une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur.

« *Art. 11.* —Il est interdit à l'entrepreneur de faire travailler les ouvriers les dimanches et jours fériés. Il ne peut être dérogé à cette règle que dans les cas d'urgence et en vertu d'une autorisation écrite ou d'un ordre de service de l'ingénieur.

« *Art. 14.* — Le nombre des ouvriers de chaque profession est toujours proportionné à la quantité d'ouvrage à faire. Pour mettre l'ingénieur à même d'assurer l'accomplissement de cette condition, il lui est remis, périodiquement et aux époques par lui fixées, une liste nominative des ouvriers.

« *Art. 15.* — L'entrepreneur paye les ouvriers tous les mois ou à des époques plus rapprochées, si l'Administration le juge nécessaire. En cas de retard régulièrement constaté, l'Administration se réserve la faculté de faire payer d'office les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur, sans préjudice des droits réservés par la loi du 26 pluviôse an II aux four-

nisseurs qui auraient fait des oppositions régulières.

« *Art. 16.* — Une retenue d'un centième est exercée sur les sommes dues à l'entrepreneur, à l'effet d'assurer, sous le contrôle de l'Administration, des secours aux ouvriers atteints de blessures ou de maladies occasionnées par les travaux, à leurs veuves et à leurs enfants, et de subvenir aux dépenses du service médical. »

Le cahier des charges du Génie militaire porte :

« *Art. 18.* — L'entrepreneur est tenu d'avoir un nombre suffisant de commis, de bons appareilleurs, de maîtres ouvriers et de piqueurs intelligents qui soient en état de l'aider dans l'organisation des ateliers, ainsi que dans la conduite des travaux ; il doit avoir également des ouvriers et des moyens de transport en assez grand nombre pour pouvoir procéder activement et sans interruption à l'exécution des ouvrages.

« *Art. 19.* — Tous les quinze jours au moins, l'entrepreneur doit payer intégralement ce qui est dû aux ouvriers ; il ne peut, nonobstant tout usage contraire, exercer des retenues sur les salaires dont il est convenu avec eux, si ce n'est en cas d'opposition ou pour se rembourser des avances qu'il leur aurait faites.

Les paiements sont individuels et se font les dimanches et les jours de fête dans la matinée, ou les jours de travail aux heures de repos. Le chef du Génie s'assure de la plus ou moins grande régularité avec laquelle s'effectuent ces paiements. En cas de retard de plus

d'une quinzaine, il invite, par la voie de l'ordre, l'entrepreneur à se libérer. Huit jours après, si les réclamations persistent, le directeur peut, sur le rapport du chef du Génie, autoriser celui-ci à faire payer d'office tout ou partie des salaires arriérés, sur les sommes dues à l'entrepreneur, sans préjudice des droits réservés par la loi aux fournisseurs qui auraient fait des oppositions régulières. »

Telle est la première apparition des conditions du travail. Ce n'est qu'un essai timide qui ne souleva pas de protestation. Cette réglementation laissait résolument de côté les questions épineuses du minimum du salaire, de la limitation de la durée du travail journalier qui n'auraient pas manqué de soulever des polémiques.

Ces deux cahiers des charges n'innovaient pas en ce qui concerne l'interdiction du marchandage, datant déjà du décret du 2 mars 1848. La seule nouveauté était la garantie du salaire des ouvriers par le moyen des retenues sur les sommes dues à l'entrepreneur par l'administration. Ce n'était en somme qu'une extension du privilège conféré aux ouvriers par la loi du 26 pluviôse an II.

Le Conseil municipal de la Ville de Paris reprit pour son compte cette réglementation du travail et tenta de l'introduire dans les cahiers des charges des travaux municipaux ; le Gouvernement s'opposa à cette prétention, le Conseil municipal tint bon et le conflit se pro-

longea jusqu'à ce que le Parlement intervint pour trancher la question.

Avant d'aborder l'histoire des conditions du travail dans les travaux de la ville de Paris, nous devons noter que, si cette question de réglementation se posa surtout pour Paris, quelques tentatives furent faites en province, en vue d'imiter le conseil municipal de Paris. Elles furent faites par le conseil municipal de Marseille, qui, le 11 novembre 1890, émit un vœu relatif à la prohibition de la main-d'œuvre étrangère ; par le conseil municipal d'Albi qui, en 1894, tenta d'introduire le minimum de salaire dans les cahiers des charges des travaux communaux, et qui, le 25 mai 1896, renouvela sa précédente délibération en y ajoutant « une clause obligeant les entrepreneurs d'avoir à exécuter, dans la commune d'Albi, les travaux dont ils auront été déclarés adjudicataires. »

Le conseil municipal de Dun-sur-Oron (Cher), après avoir pris vainement plusieurs délibérations sans effet, émit, le 8 décembre 1896, le vœu qu'une loi oblige les communes, les départements et l'État, à introduire les conditions du travail dans leurs cahiers des charges.

C'étaient des tentatives timides qui ne donnèrent aucun résultat.

Un essai plus sérieux fut fait par le conseil municipal de Limoges, le 29 mars 1891, en écartant de l'adjudication des imprimeurs qui n'acceptaient pas le prix

minimum payé par la chambre syndicale des patrons ou qui employaient des femmes comme compositrices; cette délibération fut annulée.

Furent annulées aussi : une délibération du conseil municipal de Roubaix, en date du 21 septembre 1894, établissant comme minimum le tarif de la série des prix qui devait être déterminée par la municipalité d'accord avec les corporations ou syndicats ; les délibérations analogues du conseil municipal de Toulouse en 1891 ; la délibération du conseil général des Pyrénées-Orientales en 1894.

La ville de Toulon possède un cahier des charges, voté par le conseil municipal le 11 juillet 1894 et approuvé par le préfet du Var, cahier dans lequel se trouvent certaines conditions du travail, notamment la fixation, dans un bordereau, de prix basés sur la journée de huit heures. De même, la ville de Béziers possède un cahier des charges approuvé par arrêtés préfectoraux du 10 juin 1890 et du 7 février 1896 ; il proscrit les sous-traités, fixe le nombre des ouvriers étrangers, il oblige l'entrepreneur à assurer ses ouvriers contre les accidents et établit des règles pour le paiement des salaires.

En dehors des cahiers des charges de Toulon et de Béziers, il existe une autre application des conditions du travail antérieurement aux décrets du 10 août 1899, c'est le cahier des charges des ardoisières communales

de Fumay (Ardennes) . On ne peut s'expliquer par quel motif ces dispositions ont échappé aux rigueurs des préfets et du Conseil d'État.

Les conditions insérées dans les cahiers des charges des ardoisières communales de Fumay concernent entre autres : la durée du travail et des repos ; la journée de travail est de huit heures, sauf le lundi où elle est de quatre heures avec le salaire complet, un repos de deux heures est prévu la veille ou le lendemain de certaines fêtes (art. 1) ; le travail des ouvriers âgés (art. 3 et 24) ; le minimum des salaires et la majoration éventuelle de ce minimum, d'après une échelle basée sur les prix de vente de l'ardoise (art. 4, 5, 6, 9, 10, 15, 16) ; la limitation du nombre des apprentis, leur formation et leur salaire (art. 7) ; les chômages et les absences de force majeure (art. 19 et 20), etc.

CHAPITRE II

LES SÉRIES DE PRIX DE LA VILLE DE PARIS

La question des conditions du travail ne s'est posée, d'une façon nette, que postérieurement aux cahiers des charges des Ponts et Chaussées et du Génie, lorsque le Conseil municipal de Paris tenta d'introduire les conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux municipaux. Ce faisant, le Conseil n'innova pas complètement, comme on le lui a reproché, mais il s'efforça de donner plus de précision et d'étendue à des mesures déjà admises en faveur du travail. Il chercha à réaliser cette réforme au moyen des séries de prix.

La ville de Paris occupe annuellement pour ses travaux une armée d'ouvriers et elle achète une quantité considérable de matériaux. Ces travaux, ces entreprises doivent être faits avec méthode ; l'intérêt d'une bonne gestion financière veut que chaque dépense soit prévue, et que la part du hasard soit aussi réduite que

possible. C'est dans le détail que l'appréciation des dépenses doit être faite, et c'est dans ce but qu'on a établi les séries de prix.

Les séries de prix, ce sont des tableaux sur lesquels sont portés le prix des divers ouvrages, des matériaux à employer, le coût de la main-d'œuvre pour chaque catégorie d'ouvriers. Au début, les séries de prix n'eurent aucun caractère officiel ; c'étaient des documents purement privés établis par chaque architecte, chaque entrepreneur pour son service spécial. Les séries de prix étaient donc individuelles, propres à chaque directeur de travaux. Mais, pour simplifier, on en vint à dresser les séries de prix en commun, les architectes se reposant de ce soin sur quelques-uns d'entre eux.

En 1833, il fut créé par le ministère des travaux publics une commission composée de vérificateurs attachés à ce ministère et à la préfecture de la Seine, qui dressa pour le compte exclusif de ces deux administrations, les tableaux des prix destinés au règlement des dépenses.

Plus tard, en 1838, un employé du ministère, M. Morel, obtint de son chef, M. Noué, l'autorisation de faire imprimer et de publier les prix arrêtés par la commission. Ce document prit le nom de *Série Morel*. Il n'avait encore aucune valeur officielle.

En 1857, à la mort de M. Morèl, on eut tout d'abord l'idée de supprimer la publication des séries de prix, et de ne faire imprimer que le nombre d'exemplaires

indispensables aux besoins de l'Administration ; mais on s'aperçut qu'elles rendaient d'énormes services au public qui avait pris l'habitude de s'y rapporter. Aussi la Ville, voulant avoir une série applicable chaque année aux travaux qu'elle ferait exécuter, passa, avec la maison d'édition Cosse, Marchal et Billard, un traité en vertu duquel cette maison publierait, moyennant une redevance annuelle, une série dont la revision était faite annuellement par les reviseurs municipaux. Ce traité fut renouvelé pour cinq ans en 1862 et en 1867.

En 1872, à l'expiration du traité, on résolut de donner aux séries de prix toute la précision possible. Sur la proposition de M. Alphand, directeur des travaux, le Conseil municipal décida (1) « de nommer pour procéder à l'établissement de la série des prix de la ville applicables aux travaux du bâtiment pour 1872, une commission de vingt membres qui serait présidée par le directeur des travaux de Paris et qui se composerait de quatre architectes, quatre ingénieurs, quatre reviseurs et vérificateurs, quatre entrepreneurs désignés par les chambres syndicales patronales pour chacune des neuf catégories de travaux indiquées ci-dessus et quatre ouvriers désignés par les Conseils de prud'hom-

1. Délibération du 15 janvier 1872. LUCIEN LAMBEAU : *Mono-graphies municipales de la ville de Paris* : Conditions du travail dans les chantiers communaux. Imprimerie municipale 1896, p. 5.

mes pour chacune des neuf catégories indiquées ci-dessus (1). »

Cette commission se mit à l'œuvre et termina ses travaux au mois de novembre 1872. Sur la proposition de M. Léon Say, alors préfet de la Seine, la série de prix établie par la commission fut déclarée valable pour les années 1873 et 1874 (2). En 1875, elle fut révisée par les réviseurs et vérificateurs de la préfecture de la Seine ; en 1877, avec le concours des entrepreneurs et ouvriers. Une modification se produisit dans le caractère de la série de prix ; ce document avait été dressé à titre privé pour faciliter la tâche des directeurs des travaux ; l'impression n'en avait pas modifié le caractère, mais il était aisé de prévoir que la publication d'un tel document influencerait sur l'industrie privée. Ce fut ce qui se produisit : les ouvriers se basèrent sur les séries de prix de la ville de Paris pour demander des relèvements de salaires et les entrepreneurs n'étaient pas en mesure de s'opposer efficacement à ses prétentions. L'approche de l'Exposition universelle et les travaux considérables qu'elle allait nécessiter étaient un autre

1. Ces neuf catégories de travaux visées par la délibération étaient : 1^o terrasse, maçonnerie, carrelage ; 2^o pavage, granit, asphalte, vidange ; 3^o couvertures, ardoises d'Angers, plomberie, zingage, canalisation de gaz ; 4^o fumisterie ; 5^o charpente, menuiserie ; 6^o serrurerie ; 7^o marbrerie, stuc ; 8^o peinture, teinture ; 9^o vitrerie, dorure, miroiterie.

2. Délibération du 3 décembre 1879. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 23.

danger. « On devait naturellement s'attendre, a dit M. Alphand à la séance du Conseil municipal du 11 mars 1880, à des demandes d'élévation de salaire, en raison de l'Exposition universelle prochaine, et à un surcroît de travail, et, par suite, craindre des grèves. Dans cette pensée et afin d'éviter toute difficulté, nous avons constitué des commissions composées de délégués de l'Administration et de membres de chambres syndicales des entrepreneurs et des ouvriers du bâtiment pour étudier en commun la question. L'accord a pu s'établir et nous avons obtenu des intéressés l'engagement qu'il n'y aurait pas de grève pendant la durée de l'Exposition, moyennant une élévation des prix, surtout pour la main-d'œuvre. »

En 1879, la série de prix ne fut revisée que par les employés de la Ville. Puis des grèves éclatèrent, des augmentations de salaire furent demandées par les ouvriers, de sorte que l'Administration inquiète songea à supprimer la publication de la série de prix. M. Hérold, préfet de la Seine, adressa un mémoire en ce sens au Conseil municipal, le 29 décembre 1879 (1) ; il proposait au Conseil de délibérer qu'il y avait lieu : « 1° de faire cesser le plus tôt possible la publication et la vente de la série actuelle ; 2° de décider qu'à l'avenir les séries seraient dressées par les soins de l'Administration et seulement pour ses besoins. » Un rapport de M. Alphand

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 55.

du 18 décembre 1879 (1) présentait les mêmes conclusions : il faisait observer que la série de prix avait été établie pour l'usage propre de l'Administration, que ce document n'avait aucun caractère officiel et n'était destiné à porter aucune réglementation ; mais que, le public ayant adopté la série de prix, il en était résulté de la part des ouvriers des demandes d'augmentation de salaire et de la part des entrepreneurs un manque de fermeté pour repousser ces demandes, assurés qu'ils étaient d'être couverts de leurs déboursés quand les prix des journées seraient inscrits dans la série. De plus, l'Administration était assaillie d'une multitude de demandes d'insertion dans la série pour des matériaux ou des procédés nouveaux, à cause de la notoriété que cette insertion peut donner en vue du débit commercial, demandes qui tendraient, si elles étaient accueillies, à transformer la série en une nomenclature de réclames d'intérêt privé. Enfin, la série était préjudiciable au public qui subissait, sans la compensation des rabais obtenus par les adjudications administratives, l'exagération des prix portés à la série. Ainsi donc, on détournait la série de son véritable but, en en faisant un acte officiel. C'est pour ces raisons que la cessation pour l'avenir de la publication de la série était demandée au Conseil municipal.

Devant l'accueil défavorable fait à cette proposition

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 57.

par la cinquième commission du Conseil municipal (1), le préfet de la Seine la retira. Mais le 28 novembre 1881 (2), M. Hérold revenait à la charge ; il proposait que la Ville cessât la publication de la série, et, pour le règlement et l'estimation de ses travaux, qu'elle continuât à appliquer la dernière édition datée du 1^{er} octobre 1880. Le Conseil municipal fut divisé par cette proposition, les uns tenant pour la revision annuelle de la série, les autres adoptant les conclusions du préfet de la Seine. Peu certaine du sort qui serait fait à sa proposition, l'Administration la retira et déclara « qu'elle verrait sans inconvénient le maintien du *statu quo*. »

Sur un rapport présenté au nom de sa cinquième commission, par M. Jobbé-Duval, le 3 avril 1882, le Conseil décida de renvoyer le dossier à l'Administration, lui laissant entière la responsabilité de l'établissement de la série des prix de la ville de Paris (3).

La série fut encore modifiée en 1882 par les soins de l'Administration, sans le concours des entrepreneurs qui se concertèrent pour ne pas participer à la revision, mais avec le concours des ouvriers qui firent inscrire certaines de leurs réclamations, notamment une aug-

1. Rapport du 11 mars 1880. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 68.

2. Mémoire du 28 novembre 1881. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 90.

3. Délibération du 5 mai 1882. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 162.

mentation de salaire. Les entrepreneurs n'acceptèrent pas cette série ainsi modifiée, ils continuèrent à se servir de la série de 1880 et c'est encore ce qui se passe aujourd'hui.

CHAPITRE III

TENTATIVES FAITES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS POUR INTRODUIRE LES CONDITIONS DU TRAVAIL DANS LES CAHIERS DES CHARGES DES TRAVAUX MUNICIPAUX.

Les réclamations incessantes des ouvriers et la résistance qu'y firent les entrepreneurs suscitèrent des complications fréquentes et des conflits au sujet de la série de prix. Le Conseil municipal intervint ; c'est à partir de ce moment que nous allons voir les conditions du travail apparaître dans les délibérations du Conseil ; il ne sera plus question dans les débats uniquement de la série de prix, mais de conditions diverses en faveur des ouvriers, imposées aux entrepreneurs qui travaillaient pour la Ville.

Dans la séance du Conseil du 30 décembre 1882 (1), M. Joffrin demandait que la série de prix de 1882 fût rendue obligatoire pour les adjudicataires des travaux

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 172.

de la Ville. Cette proposition fut renvoyée à la commission compétente.

Le 30 avril 1883 (1), un certain nombre de conseillers demandent qu'il ne soit plus employé d'ouvriers étrangers aux travaux de la Ville, dans une proportion plus forte que le dixième. Au mois de juin (2), le 4, quand le Conseil discute un projet de métropolitain, il introduit cette clause dans le cahier des charges. Ces diverses propositions furent reprises par M. Sauton, rapporteur de la cinquième commission, au nom de laquelle il déposa, le 28 novembre 1883, un rapport dont voici les conclusions (3) :

« Le Conseil, considérant...

« Délibère: la commission des adjudications est invitée à introduire dans les cahiers des charges dressés par l'Administration :

« 1° Une clause rendant obligatoires comme minimum pour les adjudicataires, vis-à-vis des ouvriers qu'ils emploient dans les travaux municipaux, les prix de main-d'œuvre fixés aux tarifs établis par l'Administration, et supprimant des cahiers des charges toutes les clauses restrictives des prix de ces tarifs ;

« 2° Une clause spécifiant qu'en cas de publication d'une nouvelle série de prix au cours de l'exécution

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 182.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 190.

3. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 203.

des travaux, la nouvelle série, frappée du rabais consenti, sera applicable à l'opération soumissionnée ;

3° Une clause obligeant les adjudicataires à employer neuf dixièmes au moins d'ouvriers français. »

Ce projet fut discuté à la séance du 13 décembre 1883 (1) et renvoyé à une nouvelle étude de la commission et l'Administration enquêta sur les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. La question resta en suspens.

Le 23 juin 1884 (2), M. Vaillant reprit la proposition de M. Sauton et déposa le projet de délibération suivant :

« *Article premier.* — Les prix de la série officielle de la Ville de Paris seront rigoureusement appliqués dans tous les travaux de la Ville. Tout contrat entre elle et un entrepreneur sera résilié par le fait même qu'un ouvrier aura été payé au-dessous des prix de série, fût-ce par un accord abusif entre l'entrepreneur et l'ouvrier.

« *Art. 3.* — Dans tous les travaux de la Ville, le marchandage et le travail aux pièces sont interdits.

« *Art. 4.* — Pour ces travaux, la durée de la journée de travail est fixée à huit heures, le prix de cette journée de huit heures devenant égal à celui fixé pour la journée de dix heures. Le nombre d'heures de travail par semaine ne pourra excéder quarante-huit heures. »

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 211.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 224.

Le comité consultatif qui avait été institué à la préfecture de la Seine pour enquêter sur les conclusions du projet de M. Sauton du 28 novembre 1883, se prononça, dans sa séance du 8 décembre 1884, pour le rejet « parce que l'article 1^{er} de l'ordonnance royale du 14 novembre 1837 fait obstacle à l'insertion de pareilles clauses dans les cahiers des charges des travaux de la Ville de Paris (1). » Il invoquait en outre des raisons que nous verrons reprises dans les décrets rendus en Conseil d'État.

A la séance du 26 janvier 1885 (2), M. Vaillant présente au Conseil une pétition émanant d'ouvriers sans travail, et, adoptant pour son compte quelques-unes des conclusions de cette pétition, il dépose un nouveau projet de délibération, portant réduction de la journée de travail à huit heures, interdiction du marchandage et application obligatoire des prix de la série officielle dans tous les travaux de la Ville.

Cette proposition fut discutée le 30 janvier 1885 (3) et renvoyée à la commission du travail.

Le rapporteur de cette commission était M. Cernesson. Le 31 juillet 1885 (4), il soumettait au Conseil ce projet de délibération :

« *Article premier.* — Dans les travaux de la Ville de

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 273.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 275.

3. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 283.

4. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 331.

Paris, la durée maxima du travail est fixée à huit heures par jour.

« *Art. 2.* — Dorénavant, les prix de série seront strictement appliqués aux ouvriers employés aux travaux de la Ville de Paris, en ce qui concerne les salaires.

« *Art. 5.* — Le Conseil invite l'Administration à faire exécuter rigoureusement la loi en ce qui concerne le marchandage. »

Le rapport de M. Cernesson fut discuté dans les séances des 2, 7, 9, 11, 15, 16 décembre 1885. A la séance du 18 décembre, malgré une éloquente plaidoirie de M. Sauton, le Conseil n'adopta pas les conclusions du rapport et les renvoya à la commission pour une nouvelle étude.

Le 22 juin 1886 (1), M. Longuet reprit les conclusions du rapport de M. Cernesson, alléguant qu'elles n'avaient été rejetées précédemment que par suite d'un malentendu. En effet, après discussion les 28, 29, 30 et 31 juillet (2), le Conseil vote par 42 voix contre 17, l'article 1^{er} ainsi conçu : « Dans tous les travaux de la Ville, il y a lieu d'établir une durée normale du travail. » L'article 2 portant « cette journée sera de huit heures » fut repoussé, mais M. Mesureur fit adopter un amendement qui la fixait à neuf heures. On vota aussi le principe d'un jour de repos par semaine. Pour le surplus, la

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 702.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 722 et 892.

discussion de la proposition fut renvoyée à la session suivante, après production d'un rapport supplémentaire dont fut chargé M. Cernesson.

Celui-ci déposa son rapport (1) le 21 avril 1887 et le 27, le Conseil adoptait définitivement les conditions du travail en votant les deux articles suivants :

« *Article premier.* — 1° Les prix de la série officielle en ce qui concerne les salaires seront strictement appliqués aux travaux de la Ville de Paris.

2° Les prix des salaires peuvent être déterminés de deux manières. Si l'ouvrage est fait à la journée, le prix des salaires est fixé par le prix de la journée ou de l'heure.

Si l'ouvrage est fait aux pièces, le prix des salaires s'entend du prix élémentaire de main-d'œuvre, quel que soit le temps passé par l'ouvrier ; ainsi, par exemple, le mètre cube de pierre de taille sera payé suivant le prix obtenu en multipliant la quantité de temps moyen nécessaire, soit cinq heures, par le prix de l'heure, l'ouvrier restant libre de faire l'ouvrage soit en quatre heures, soit en six heures, et ainsi de même pour tout autre ouvrage.

« *Art. 2.* — La série officielle de la Ville de Paris sera révisée annuellement de façon que les prix des salaires soient toujours en rapport avec le taux des subsistan-

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 947 et 1052.

ces et les conditions générales de l'existence des travailleurs. »

Au nom de l'Administration, le directeur des travaux, M. Alphand, s'était opposé au vote de ces deux articles. Cette délibération fut jugée illégale comme dépassant les attributions du Conseil municipal et ne fut pas approuvée par le préfet de la Seine. Le Conseil tint bon et dès lors, le conflit se prolongea entre lui et l'Administration. C'est ce conflit qu'il importe d'étudier maintenant.

CHAPITRE IV

INTERVENTION DE L'ADMINISTRATION ET DU GOUVERNEMENT

La délibération du 27 avril 1887 ne fut pas approuvée par le préfet de la Seine. Voici en quels termes M. Fallières, alors ministre de l'Intérieur, s'exprimait à ce sujet dans une lettre adressée le 27 juillet à M. Poubelle (1) :

« Cette délibération ne m'a pas paru susceptible d'exécution et vous devez vous abstenir de l'approuver. Le principe de l'adjudication publique est la règle pour toutes les entreprises de travaux et de fournitures au nom de la Ville (ordonnance du 14 novembre 1837). La Ville a intérêt à obtenir le rabais le plus considérable ; or, rien ne serait plus contraire à cet intérêt et au principe porté par l'ordonnance, que de fixer un prix invariable pour le salaire des ouvriers.

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1085.

« D'un autre côté, comment appliquer la délibération du Conseil municipal aux adjudications en cours, sans introduire dans ces marchés un élément variable qui détruirait le principe même de l'adjudication? L'application de cette disposition présenterait en outre des difficultés inextricables.

« Enfin, les Chambres syndicales du bâtiment ont fait, avec juste raison, remarquer qu'astreindre les entrepreneurs à payer un prix de journée uniforme pour tous les ouvriers serait les obliger à ne point occuper les ouvriers les plus faibles et qui ne pourraient produire qu'un travail hors de proportion avec le prix fixé.

« Cette condition serait contraire à la loi de la liberté du travail et de l'industrie.

« Par ces motifs, Monsieur le Préfet, le gouvernement a décidé que la délibération du Conseil municipal resterait sans suite. Il ne m'a pas paru nécessaire de l'annuler, puisqu'elle ne peut, par elle-même, produire aucun effet. »

Malgré cette lettre, le Conseil revint à plusieurs reprises sur sa délibération du 27 avril 1887, pour en assurer l'exécution; telles sont les délibérations du 18 juillet 1887, à propos des travaux de l'Exposition universelle (1); du même jour, pour la création d'inspecteurs du travail; du 27 juillet 1887, invitant l'Admi-

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1066.

nistration à introduire les conditions du travail dans les cahiers des charges (1) ; du 11 novembre 1887 au sujet de l'adjudication des travaux de peinture de la Sorbonne (2) ; et notamment il vote, le 30 décembre 1887, l'insertion des conditions du travail dans le cahier des charges de la construction projetée de l'école du Livre (3). Cette délibération ne fut pas annulée, mais le ministre de l'Intérieur soumit la question au Conseil d'État.

Par décret du 12 janvier 1888, fut annulée, pour excès de pouvoir, en vertu de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, une autre délibération du 30 décembre 1887, portant création de cinq inspecteurs ouvriers (4).

En attendant la décision du Conseil d'État, la Commission du travail pensa que la municipalité n'avait pas les pouvoirs suffisants pour insérer les conditions du travail dans les cahiers des charges, qu'elle n'avait qu'une ressource pour les appliquer, à savoir l'exécution en régie. Aussi, sur la proposition de M. Sauton (5), le Conseil décida, le 29 février 1888, que les travaux de la Ville de Paris seraient exécutés en régie conformément aux conditions mentionnées dans les

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1076.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1083.

3. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1100.

4. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1111.

5. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1119.

délibérations soumises à l'appréciation du Conseil d'État (1).

A la date du 17 mars 1888, intervint un décret rendu après avis du Conseil d'État qui annulait toutes les délibérations prises par le Conseil municipal, quant aux conditions du travail (2). Nous aurons à revenir au chapitre suivant sur les considérants de ce décret, en même temps que nous étudierons les arguments invoqués contre la légalité des conditions du travail.

Lecture fut donnée de ce décret par le préfet de la Seine au Conseil municipal, à la séance du 19 mars 1888. Le Conseil n'accepta pas les motifs invoqués par le décret ; les conseillers refusèrent d'assister aux adjudications qu'on dut ajourner, et le 31 mars 1888, ils votèrent, sur la proposition de M. Sauton, un article ainsi conçu (3) : « La délibération en date du 27 avril 1887 est reprise, sauf l'article 3 qui est rapporté. » Le rapport de M. Sauton répondait point par point au décret d'annulation.

Le conflit paraît se calmer un moment. Un nouveau ministère est au pouvoir. M. Floquet, ministre de l'Intérieur, est un ancien préfet de la Seine, ancien conseiller municipal et ancien député de Paris. Il est plus favorable que son prédécesseur aux visées du Conseil

1. LAMBEAU, *op. cit.*, 1159.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1176.

3. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1196 et 1214.

municipal. « Et, remarque M. Lavy dans un rapport à la Chambre des députés, du 10 mars 1898, la situation politique commande de ne pas jeter, par des mesures maladroites, le Conseil municipal du côté du parti boulangiste, que la presque unanimité du Conseil combat avec résolution. »

Des pourparlers s'engagèrent entre le Gouvernement et le Conseil et aboutirent à une entente qui fut ratifiée par le Conseil dans sa séance du 2 mai 1888 (1). sur un rapport déposé par M. Sauton, le 27 avril 1888 (2). Les conditions du travail devaient être appliquées dans les travaux de la Ville, mais le Conseil les modifiait sur quelques points : il fixait à neuf heures la durée de la journée de travail, mais cette limitation ne s'appliquait qu'au travail dans les chantiers communaux ; rendait obligatoire le repos hebdomadaire et exigeait le paiement des salaires d'après la série de prix de 1881. Il remplaçait ainsi le salaire uniforme par un salaire minimum obligatoire pour les entrepreneurs.

Cette délibération fut approuvée par le préfet de la Seine, après avis du ministre de l'Intérieur. C'était une nouvelle expérience des conditions du travail qui commençait. Des adjudications eurent lieu au mois de juillet et les rabais consentis furent aussi élevés qu'aux adjudications précédentes. Mais, trois entrepreneurs de

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1279.

2. LAMBEAU, *op. cit.* p. 1243.

maçonnerie qui avaient été exclus de l'adjudication, parce qu'ils n'avaient pas accepté l'article relatif aux conditions du travail, et bien qu'ils aient consenti des rabais plus élevés que les adjudicataires, attaquèrent devant le Conseil d'État les opérations d'adjudication et les arrêtés du préfet de la Seine approuvant les adjudications.

Incidemment, le Parlement s'occupa de la question des conditions du travail et inséra dans la loi du 3 décembre 1888, autorisant l'imputation d'une somme de 20 millions sur les fonds d'un emprunt de 1886, un article ainsi conçu : « Les cahiers des charges et séries de prix dressés pour l'exécution des travaux faits avec les fonds dudit emprunt ne pourront contenir aucune clause contraire aux dispositions du décret du 17 mars 1888, portant annulation des délibérations du conseil municipal de Paris, en date des 27 avril, 30 décembre 1887 et 29 février 1888, relatives aux travaux communaux. Toute clause de ce genre sera réputée non écrite. »

La délibération du 2 mai 1888 n'était pas visée, aussi les adjudications continuèrent d'après les conditions établies dans cette délibération, mais qui étaient loin d'être rigoureusement appliquées.

Les choses durèrent ainsi jusqu'au jour où le Conseil d'État rendit son arrêt sur la demande des entrepreneurs évincés des adjudications de juillet 1888.

Le recours des entrepreneurs fut appuyé par les

Chambres syndicales des entrepreneurs. Le Conseil d'État rendit deux arrêts le 21 mars 1890 (1). Le premier avait trait à la demande en annulation de la délibération du conseil municipal et des adjudications de juillet 1888 formée par les Chambres syndicales des entrepreneurs de la Ville de Paris, et par onze entrepreneurs pris en leur nom personnel et qui n'avaient pas soumissionné dans les adjudications visées; il la déclarait irrecevable par le motif que « ces actes considérés en eux-mêmes et en dehors de toute adjudication à laquelle les requérants auraient personnellement concouru ne sont pas susceptibles d'être déférés au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir. »

Le second arrêt, du même jour, se rapportait à la demande en annulation des mêmes actes, introduite par trois entrepreneurs, MM. Caillette, Bourgaux et Cochelin, qui avaient été exclus de l'adjudication bien qu'offrant des rabais plus considérables que les adjudicataires, parce qu'ils n'avaient pas accepté l'article du cahier des charges relatif aux conditions du travail. Cet arrêt déclarait les requérants recevables en leur demande, et, quant au fond, annulait les adjudications de juillet 1888, malgré les conclusions du commissaire

1: *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1890, p. 316.

SIREY, 1892, III, 87.

DALLOZ, 1891, III, 81.

du gouvernement, M. Le Vavasseur de Précourt. Cette annulation était motivée par des considérants que nous étudierons plus loin.

Le Conseil municipal ne céda pas et deux nouvelles délibérations, l'une du 13 juin 1890 sur un rapport de M. Navarre (1), maintenant celle du 2 mai 1888, l'autre du 28 décembre 1890 sur la proposition de M. Vaillant (2), décidant que les cahiers des charges pour les adjudications des travaux d'entretien des édifices communaux du 1^{er} avril 1891 au 31 mars 1894, contiendraient les conditions du travail, furent annulées par des décrets du 16 juillet 1890 pour la première (3), et du 23 janvier 1891 pour la seconde (4).

Le 9 mars 1891, M. Vaillant faisait voter un projet de délibération par lequel le Conseil maintenait et renouvelait sa délibération du 28 décembre 1890, et invitait le préfet de la Seine à se pourvoir devant le Conseil d'État contre l'annulation par décret en date du 23 janvier 1891 de ladite délibération.

Un décret du 1^{er} avril 1891 annule la délibération du 9 mars 1891 (5). La requête de la Ville introduite le

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1631.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1699.

3. *Revue générale d'administration*, 1890, t. III, p. 79.

4. *Revue générale d'administration*, 1891, t. I, 338. — LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1701.

5. *Revue générale d'administration*, 1891, I, 463. — LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1740 et 1747.

25 avril 1891 fut repoussée par le Conseil d'État le 25 janvier 1895 (1).

Le Conseil municipal dut s'incliner. Pour faire admettre les conditions du travail, il ne lui restait plus qu'un moyen, recourir au Parlement. C'est ce qu'il fit. Le 30 décembre 1893 (2) et le 25 mars 1895 (3), il prit la délibération suivante :

« Le Conseil maintient intégralement les termes de la délibération du 2 mai 1888 et invite le Bureau à se mettre en rapport avec les représentants de Paris et la Commission du travail de la Chambre des députés, pour faire accepter par le Parlement, dans leur intégralité, les clauses et conditions du travail votées par le Conseil municipal, en vue de l'exécution des travaux sur les chantiers communaux de la Ville de Paris. »

1. D., 1896, III, 11. — *Revue d'administration*, 1895. I, 426.
- LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1927.
2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1904.
3. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1931.

CHAPITRE V

LES DÉCRETS ET ARRÊTS D'ANNULATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Nous savons maintenant par quelles phases a passé cette question des conditions du travail avant d'être tranchée par le Parlement. Il importe dès lors de rechercher pour quels motifs le Conseil d'État annula les délibérations du Conseil municipal qui tendaient à introduire les conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux communaux. Le Conseil municipal dépassa-t-il vraiment ses pouvoirs ? Comment les conditions du travail pouvaient-elles être taxées d'illégalité ? Quelle est la valeur des motifs invoqués ?

A la suite de la délibération du Conseil municipal du 27 avril 1887, qui avait rendu obligatoire l'application de la série de prix dans les travaux de la Ville de Paris, le ministre de l'Intérieur demanda au préfet de la Seine

de ne pas approuver cette délibération pour les motifs suivants (1) :

1° Le principe de l'adjudication publique était changé. On violait l'ordonnance du 14 novembre 1837 ;

2° Imposer un prix uniforme de la journée de travail, c'était obliger les entrepreneurs à ne pas employer les ouvriers les plus faibles qui ne pourraient produire qu'un travail hors de proportion avec le prix fixé ;

3° C'était porter atteinte au principe de la liberté du travail et de l'industrie.

Le décret du 17 mars 1888, qui annulait trois délibérations du Conseil municipal, donnait les motifs suivants (2) :

« 1° En ce qui concerne la délibération du 27 avril 1887 :

« Considérant que, par cette délibération, le Conseil municipal de Paris a imposé aux adjudicataires des travaux de la Ville l'obligation de payer à leurs ouvriers, pour une journée de travail réduite à neuf heures, un salaire uniforme fixé par la « série officielle des travaux de Paris » ; que le taux de ce salaire est déterminé sans que l'entrepreneur et les ouvriers puissent tenir compte ni de l'état du marché, ni du mérite professionnel des travailleurs ;

« Considérant que, s'il appartient au Conseil muni-

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1087. Voir plus haut, p. 36.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1176.

cipal de régler, dans l'intérêt de la Ville, les conditions des adjudications, il ne peut, sans sortir de ses attributions et sans porter atteinte à la liberté du travail, substituer une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers ;

« Considérant, en outre, que la délibération du 27 avril 1887, après avoir posé le principe d'une révision annuelle du taux des salaires, décide que le résultat de cette révision sera applicable « aux travaux entrepris depuis plusieurs années » ;

« Considérant que, par cette disposition, le Conseil municipal de Paris, au mépris du principe de l'irrévocabilité des conventions, s'est attribué le droit de modifier les marchés en cours d'exécution ; qu'il altère l'essence même du contrat d'adjudication, puisque l'entrepreneur, lié définitivement envers la Ville, peut chaque année se voir imposer des charges nouvelles et plus rigoureuses ;

« Considérant, d'autre part, que l'ordonnance réglementaire du 14 novembre 1837 oblige toute commune à donner avec concurrence et publicité les entreprises pour travaux et fournitures ; qu'aucun Conseil municipal ne saurait se soustraire ni directement, ni indirectement à cette prescription édictée dans l'intérêt des finances communales ;

« Considérant que les clauses ci-dessus rappelées de la délibération du 27 avril 1887 ont pour effet de dénaturer le contrat d'adjudication et de restreindre la con-

currence ; qu'elles sont de nature à éloigner les soumissionnaires ou tout au moins à rendre les rabais illusoires ; que le Conseil municipal, en prétendant soumettre les travaux de la Ville de Paris à un régime spécial, aussi contraire à la loi qu'à l'intérêt des finances municipales, est sorti de ses attributions, et que, par suite, la délibération susvisée tombe sous l'application de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871 ;

« 2° En ce qui concerne la délibération du 30 décembre 1887 :

« Considérant que l'article 3 de cette délibération, en décidant que les travaux de l'école dite « du Livre » seraient exécutés conformément aux clauses et conditions du cahier des charges générales, rectifié et signé des rapporteurs, a eu pour objet d'appliquer les dispositions contenues dans la délibération du 27 avril 1887 ;

« Que cet article doit être annulé par voie de conséquence ;

« 3° En ce qui concerne la délibération du 29 février 1888 :

« Considérant qu'il résulte de l'article 9 du décret réglementaire du 8 août 1878, que les travaux de la Ville de Paris ne peuvent être exécutés en régie ou à la journée que quand l'administration municipale s'y trouve obligée, par suite de circonstances de force majeure ;

« Considérant que le Conseil municipal de Paris

n'allègue aucune circonstance de cette nature ; qu'il déclare expressément vouloir assurer l'exécution des clauses prescrites par lui, relativement au travail, dans sa délibération du 27 avril 1837 ;

« Considérant qu'en prescrivant, pour tous les travaux indistinctement l'exécution en régie, le Conseil municipal a violé les prescriptions de l'ordonnance sus-visée du 14 novembre 1837, et est sorti du cercle de ses attributions légales. »

Nous avons vu que le Conseil municipal n'accepta pas cette annulation. Dans un rapport du 23 mars 1888, M. Sauton entreprit de réfuter point par point les considérants du décret (1).

L'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 1890, qui annulait les adjudications du 10 juillet 1888, était ainsi motivé (2) :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction et qu'il n'est pas contesté que, pour prononcer l'éviction du sieur Caillette, le bureau d'adjudication s'est uniquement fondé sur les réserves formulées par cet entrepreneur contre les dispositions de l'article 15 du cahier des charges, d'après lesquelles l'adjudicataire était

1. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1196.

2. LAMBEAU, *op. cit.*, p. 1489. — *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1890, p. 316. — *Revue générale d'administration*, 1890, t. II, p. 59. — D., 1891, III, 81. — S., 1892, III, 87. — *La Loi*, 10 avril 1890. — *Le Droit*, 24 mars 1890. — *Gazette des tribunaux*, 16 avril 1890.

tenu de payer à ses ouvriers un salaire minimum déterminé par la Ville de Paris pour une journée de travail dont elle avait également fixé la durée ;

« Considérant que ces clauses ont été introduites dans le cahier des charges en vertu d'une délibération du Conseil municipal du 2 mai 1888, qui reproduisait, sur ce point, les délibérations dudit Conseil des 27 avril, 30 décembre 1887 et 29 février suivant, lesquelles ont été annulées par décret du 17 mars 1888, comme portant atteinte à la liberté du travail et des conventions entre patrons et ouvriers, et comme excédant les attributions légales du Conseil municipal ;

« Considérant, au surplus, que l'illégalité desdites clauses a été également reconnue par le pouvoir législatif; qu'en effet l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888, relative aux travaux à exécuter par la Ville de Paris sur les fonds de l'emprunt de 1886, dispose que les cahiers des charges et séries de prix dressées pour l'exécution des travaux « ne peuvent contenir aucune « clause contraire aux dispositions du décret du « 17 mars 1888, portant annulation des délibérations « du Conseil municipal de Paris, en date du 27 avril, « 30 décembre 1887, 29 février 1888, relatives aux travaux communaux; toute clause de ce genre sera réputée non écrite » ;

« Considérant que les clauses contre lesquelles le sieur Caillette a formulé ses réserves figuraient parmi celles que le décret et la loi ci-dessus visés ont déclaré

nulles et de nul effet, à raison de l'excès de pouvoir dont elles étaient entachées, et que le requérant est fondé à soutenir que leur insertion dans le cahier des charges de l'adjudication dont s'agit ne pouvait leur conférer un caractère licite et obligatoire à l'égard des entrepreneurs admis à soumissionner les travaux de la Ville; qu'il suit de là que le refus du sieur Caillette de se soumettre auxdites clauses ne pouvait pas légalement motiver son éviction, au profit d'un concurrent dont le rabais était inférieur au sien; qu'ainsi le sieur Caillette est fondé à soutenir que le préfet de la Seine a excédé ses pouvoirs, en approuvant une adjudication dont il avait été écarté par cette unique raison. »

Motifs de la lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Seine, en date du 29 juillet 1887 ; considérants du décret du 17 mars 1888 ; considérants de l'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 1890, tels sont les arguments que l'on a coutume d'invoquer contre la légalité des conditions du travail et pour contester au Conseil municipal de Paris le droit d'insérer ces conditions dans les cahiers des charges des travaux communaux. Ces arguments peuvent se ramener à trois principaux que nous allons examiner au détail.

Premier argument. — L'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges est une atteinte portée à la liberté du travail par la substitution d'une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers. Le Conseil municipal peut

régler les conditions des adjudications dans l'intérêt des finances de la Ville, mais il n'a nullement le droit de modifier l'effet légal des conventions. Lui reconnaître un pareil droit, ce serait lui permettre de modifier les conditions du louage d'ouvrage, du moment que le patron serait entrepreneur d'un travail public ou fournisseur de la commune pour certains matières. Or, le louage d'ouvrage suppose la liberté du travail proclamée par la Déclaration des droits de l'homme, et la liberté des conventions ; c'est un principe général de notre législation qui ne peut être modifié au gré des municipalités. Il est certain que des inconvénients peuvent résulter de la loi de l'offre et de la demande, du principe de la libre concurrence. On a dû même, dans certains cas, y apporter des tempéraments, par exemple en ce qui concerne les prêts sur nantissement mobilier (1). Cette intervention est équitable, elle paraît même nécessaire, mais elle ne peut venir que de l'État. On ne peut pas abandonner aux caprices des municipalités des intérêts aussi graves que les rapports du capital et du travail : tantôt elles prendraient parti pour le capital, tantôt pour le travail, ou elles s'abstiendraient de toute intervention. Il en résulterait une diversité de situations inadmissible pour un pays soumis à une

1. Loi du 16 pluviôse an XII, qui exige que toute maison de prêt sur gage soit établie au profit des pauvres et avec l'autorisation du Gouvernement.

même législation ; aussi est-ce au législateur seul qu'il appartient de modifier les conditions naturelles de la loi de l'offre et de la demande et de le faire d'une façon égale pour tous.

Quelle est la valeur de ce premier argument ? Quelle que soit sa force apparente, il n'est cependant pas inattaquable. Tout d'abord, il convient de faire remarquer le vague de cette expression : « substituer une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers. » Un peu plus de précision n'eût pas nui. Il ne saurait être question de modifier des conventions qui n'existent pas encore. Les patrons et les ouvriers débattent entre eux librement les conditions du travail ; si des tempéraments sont apportés à ce débat, il n'y a rien d'autre qu'une limitation des termes de la discussion. Nous n'y voyons aucune atteinte, aucune restriction à la liberté du travail et des conventions.

Un particulier a bien le droit d'obliger son entrepreneur à donner aux ouvriers qu'il emploie un minimum de salaire et on ne dit pas pour cela qu'il attente à la liberté du travail. Ce n'est pas la liberté du travail qui subit une atteinte, c'est la loi de l'offre et de la demande : son jeu est un peu contrarié. Y a-t-il là quelque chose de contraire à nos lois d'ordre public ? en aucune façon, car la loi de l'offre et de la demande est une loi économique, ce n'est pas une loi civile ; elle n'est inscrite dans aucun code, aucun texte ne la sanc-

tionne, les violations qu'elle subit ne relèvent d'aucune juridiction. Par une regrettable et fréquente confusion, on donne à cette loi un caractère qu'elle n'a pas, on l'érige en principe d'ordre public. Il semble que c'est dans cette erreur qu'est tombé le Conseil d'État en employant la formule vague que nous critiquons.

Établir les conditions du travail, ce n'est pas porter atteinte à la liberté du travail et des conventions, car l'entrepreneur reste libre d'accepter les charges qui lui sont indiquées à l'avance ou de ne pas soumissionner. De même, l'ouvrier conserve le droit de traiter avec un patron dans les limites fixées par les municipalités. On n'a jamais contesté la légalité des clauses de toutes espèces contenues dans les cahiers des charges, et pourtant, si l'on veut dire que le minimum de salaire et le maximum de la durée du travail sont attentatoires à la liberté du travail, il faut aller jusqu'au bout de cette idée et déclarer que sont aussi attentatoires toutes les clauses des cahiers des charges. La liberté d'un patron est-elle plus restreinte quand on lui impose de n'employer que des ouvriers français, de les payer un certain prix, de ne les faire travailler que huit heures par jour, que quand on lui impose de n'employer que des matériaux de telle provenance et de telle qualité? Pourquoi ne fixerait-on pas de même la qualité et la provenance des ouvriers? La bonne exécution des travaux dépend autant de l'une que de l'autre condition. Le moyen d'avoir de bons ouvriers, c'est de les bien payer,

de leur donner le salaire nécessaire. Si les salaires sont déprimés, les bons ouvriers désertent les chantiers et cherchent ailleurs du travail ; il ne reste plus que les ouvriers obligés par le chômage ou le manque d'habileté à se contenter d'un salaire inférieur, et on en a pour son argent, ainsi que le faisait remarquer M. Sauton dans son rapport du 28 novembre 1883.

Un adversaire déterminé des conditions du travail, telles qu'elles résultaient des délibérations du Conseil municipal, M. Bouge, s'exprimait ainsi à propos de la réforme des conditions du travail en Angleterre : « Des salaires égaux au cours des salaires actuels, des salaires reconnus comme équitables ou même reconnus équitables par les Trades-Unions, comme en Angleterre ; ou des salaires qui ne descendent pas au-dessous des taux usuels ou jugés normaux, comme en Belgique ; ou enfin des salaires déterminés pour l'année courante par les ouvriers et les patrons, comme en Amérique (et d'ailleurs, dans tous les cas, toujours révisables au gré des parties et variables avec les cours), tout cela relève et procède de la liberté contractuelle, tout cela est synallagmatique (1). »

Le Conseil d'État dit qu'un Conseil municipal qui prétend soumettre les travaux communaux à un régime spécial, en établissant les conditions du travail, sort

1. A. BOUGE : Les conditions du travail et le collectivisme ; dans la *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. IX.

de la limite de ses attributions, car il fait œuvre de législateur et dépasse ainsi les bornes des droits que lui concèdent les lois municipales ; que, par suite, sa délibération doit être annulée. (Loi du 14 avril 1871, article 14, pour Paris ; — loi du 5 avril 1884, pour les autres communes.)

A ceci on peut répondre : un particulier a le droit de fixer des conditions à un entrepreneur en lui confiant des travaux ; il ne fait pas acte de législateur, il ne réglemente pas le travail. Il ne fait qu'user d'un droit qui lui appartient, il exige que les sommes qu'il paye pour l'exécution d'un travail déterminé profitent réellement à ceux qui l'exécutent. Pourquoi refuser ce droit à un Conseil municipal ? Les dispositions qu'il prend, pour avoir plus d'étendue que celles prises par un particulier, ne visent pas l'industrie dans son ensemble, elles n'atteignent que des travaux déterminés, elles n'empiètent donc pas sur le pouvoir législatif. Ne pas reconnaître ce droit aux communes, c'est restreindre pour elles la liberté des conventions : pourquoi la commune serait-elle dépouillée de cette liberté qui appartient aux particuliers ? Le commissaire du Gouvernement près le Conseil d'État, M. Le Vavas seur de Précourt, reconnaît aux communes le droit d'imposer certaines conditions aux entrepreneurs : « Supposons, dit-il, qu'une ville, dans laquelle une épidémie a amené la misère, stipule que les ouvriers originaires de la ville seront seuls employés aux travaux publics ; suppo-

sons qu'un Conseil municipal, dans l'intérêt du travail national, restreigne, comme l'a fait le Conseil municipal de Paris, l'emploi des ouvriers étrangers : ces clauses nous paraissent absolument légales. » Sans doute M. Le Vavasseur de Précourt, dans l'intérêt des finances communales, refuse aux conseils municipaux le droit d'insérer toutes les clauses qu'ils jugeraient bonnes, mais reste à savoir si ce n'est pas précisément le souci d'une meilleure gestion des finances communales qui devrait conduire aux conditions du travail. On reconnaît à la Ville de Paris le droit de fixer la durée du travail et le salaire des ouvriers qu'elle emploie directement, pourquoi le lui dénie-t-on quand il s'agit d'ouvriers qui travaillent pour elle, mais par l'intermédiaire d'un entrepreneur adjudicataire (1) ?

Deuxième argument. — L'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges est l'altération du principe même du contrat d'adjudication ; c'est la violation d'un texte essentiel en la matière, l'article premier des ordonnances de 1836 et de 1837 et la méconnaissance du but de ce contrat, qui est l'économie des deniers publics.

L'adjudication est de règle en matière de travaux

1. La Ville de Paris emploie directement des cantonniers, des égoutiers, des employés d'octroi, des surveillants de navigation. Elle exploite la carrière des Maréchaux, l'usine de Javel pour la fabrication des balayeuses, une usine pour la fabrication et le retaillage des pavés de bois.

publics ; elle existait déjà sous l'ancien régime et elle fut appliquée par Sully et Colbert. Dans notre législation moderne, elle remonte à 1829 et fut consacrée par l'ordonnance du 4 décembre 1836, aujourd'hui remplacée par le décret du 18 novembre 1882, pour les travaux de l'État, et par l'ordonnance du 14 novembre 1837 pour les travaux des communes. Elle a été établie dans l'intérêt des finances des établissements publics. Ce système provoque la concurrence entre tous ceux qui peuvent exécuter les travaux ; il semble le meilleur moyen de faire baisser les prix. Dans le contrat d'adjudication, le but à atteindre est l'économie des deniers publics, par conséquent toute clause, si louable soit-elle, même dans une vue humanitaire, qui méconnaîtrait ce but ou qui ne se rattacherait pas à la meilleure exécution des travaux, doit être écartée comme opposée à l'essence même du contrat. Les travaux publics sont l'occasion de dépenses considérables, il importe pour les communes de ne les entreprendre qu'aux meilleures conditions.

Établir des conditions du travail, c'est limiter la concurrence, rendre l'adjudication moins ouverte, parce qu'on impose des charges aux soumissionnaires ; c'est violer les règles du droit administratif, en établissant un régime contraire à la loi et à l'intérêt des finances communales, et ce faisant un Conseil municipal sort de ses attributions.

Les pouvoirs des Conseils municipaux sont nettement déterminés par la loi ; pour le Conseil municipal de

Paris, c'est la loi du 14 avril 1871, qui, dans son article 14, décide : « Le Conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales », c'est-à-dire par les lois du 18 juillet 1837, du 24 juillet 1867 et par l'ordonnance du 14 novembre 1837. C'est ce dernier texte qui est applicable en matière d'adjudication de travaux communaux.

Les ordonnances de 1836 et de 1837 portent dans leur article 1^{er} :

« Tous les marchés au nom de l'État ;

« Toutes les entreprises de travaux et fournitures au nom des communes et des établissements de bienfaisance seront données avec concurrence et publicité, sauf les exceptions ci-après. »

L'ordonnance de 1837 est manifestement violée par les délibérations du Conseil municipal de Paris, puisque l'introduction des conditions du travail dénature le contrat d'adjudication en restreignant la concurrence. La forme du contrat d'adjudication reste, mais il est vicié au fond, puisqu'il a pour but l'économie des finances communales. Les Conseils municipaux doivent veiller à ce que les marchés de travaux publics soient passés au meilleur compte. S'adressant au Conseil municipal, le préfet de la Seine s'exprimait ainsi, le 31 mars 1888 : « Votre devoir est d'être les gérants économes et vigilants des finances communales, c'est là essentiellement

votre mandat. Vous ne pouvez pas, aux dépens des contribuables, surpayer le travail ; les services et les travaux que vous pouvez obtenir aux conditions raisonnables de l'adjudication publique, libre et régulière, vous n'avez pas le droit de dire que la Ville les paiera plus cher, car il est inadmissible que vous traitiez la Ville comme vous n'accepteriez pas d'être traités vous-mêmes, s'il s'agissait de vos propres affaires. »

Telle est l'objection dans toute sa force, et voici ce qui peut y être répondu : si le but de l'adjudication est vraiment l'économie des deniers publics, si toute clause étrangère à ce but doit être écartée, il faut dire que les cahiers des charges en matière de travaux publics ne peuvent jamais contenir, en faveur des ouvriers, des stipulations obligatoires pour les entrepreneurs, et alors c'est « déclarer illégal le plus ancien, le plus vénérable des cahiers des charges, le cahier des clauses et conditions générales des Ponts et Chaussées, qui, dans son article 15, prescrit aux entrepreneurs de payer les ouvriers chaque mois, et prend même des mesures pour assurer le paiement d'office, et qui, dans son article 16, prescrit une retenue d'un centième, destinée à former un fonds de secours pour les ouvriers blessés et malades ; l'article 11 du même cahier des clauses et conditions générales prescrit, en faveur des ouvriers, le repos obligatoire du dimanche (1) ».

1. Conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt au Conseil d'Etat. Arrêt du 21 mars 1890.

Le contrat d'adjudication est un louage d'ouvrage. L'adjudicataire est subordonné aux ingénieurs représentant l'Administration qui peut, comme tout maître d'ouvrage, lui imposer telles conditions qu'il lui plaît.

Les pouvoirs publics se sont toujours crus autorisés à introduire dans les cahiers des charges des prescriptions concernant les rapports entre patrons et ouvriers ; on en voit de nombreux exemples dans les cahiers des Ponts et Chaussées et du Génie. On n'a pas envisagé ces rapports au seul point de vue de l'exécution des travaux et de l'économie des deniers publics, mais on a toujours pensé qu'il y a des considérations philanthropiques, humaines dont il faut tenir compte et que l'ouvrier n'est pas un outil. On ne peut empêcher les communes de s'occuper du côté artistique et moral des travaux qu'elles ordonnent, sous le prétexte que ces préoccupations peuvent amener un surcroît de dépenses.

Sur quels motifs juridiques, le Conseil d'État peut-il se fonder pour distinguer entre le maximum de durée du travail journalier et le minimum de salaire d'une part, et le repos hebdomadaire et la limitation du nombre des ouvriers étrangers, d'autre part ? Pourquoi repousser les premières conditions alors qu'on admet les secondes ? C'est la porte ouverte à l'arbitraire.

Un exemple plus frappant encore que celui du cahier des clauses et conditions générales des Ponts et Chaussées, nous le trouvons dans deux textes législatifs : le

décret du 4 juin 1888 et la loi du 29 juillet 1893. Ces textes, qui admettent les sociétés d'ouvriers à soumissionner dans les marchés de fournitures ou de travaux de l'État et des communes, les dispensent de fournir un cautionnement « lorsque le montant prévu des travaux ou fournitures faisant l'objet du marché ne dépasse pas 50.000 francs », et leur donnent un droit de préférence, à égalité de rabais, sur une soumission d'entrepreneur. Dira-t-on qu'il n'y a là que des dispositions ayant exclusivement en vue l'économie des deniers publics ?

D'ailleurs, on peut se demander si le but de l'adjudication, le but principal tout au moins, est bien l'économie des deniers publics. N'est-ce pas plutôt le désir d'écarter le système de l'arbitraire, de garantir la meilleure exécution possible des travaux par le concours ouvert à tous, d'empêcher la faveur ou même le soupçon de faveur ? C'est bien ce but qu'assignent, en première ligne, à l'adjudication des auteurs considérables, MM. Aucoc, Christophle, Ducrocq (1). Obtenir des rabais

1. Aucoc, *Conférences sur l'Administration*, t. II, p. 316 : « La publicité donnée à l'adjudication a, en effet, un double avantage. Elle provoque la concurrence qui assure, lorsque les précautions nécessaires ont été prises, l'exécution des travaux dans de bonnes conditions; elle met les fonctionnaires qui prennent part au marché à l'abri de tout soupçon. »

DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, t. II, p. 189 : « Un décret du 18 novembre 1882 prescrit les règles des marchés de

n'est qu'un but secondaire, encore s'agit-il de rabais raisonnables et non pas de rabais excessifs qui auraient leur répercussion sur les salaires.

Les conditions du travail ne méconnaissent donc pas le véritable but de l'adjudication, à savoir la bonne exécution des travaux, au contraire elles y concourent, car le minimum de salaire enlève tout intérêt à l'embauchage d'ouvriers incapables. Obligé de payer un certain salaire, l'entrepreneur choisira les ouvriers les meilleurs. Qualité des matériaux et qualité de la main-d'œuvre concourent également à la bonne exécution. Pour réaliser un bénéfice, l'entrepreneur devra faire preuve d'une habileté plus grande.

Mais, dit-on, les conditions du travail violent le principe de la concurrence établi par l'ordonnance du 14 novembre 1837 et, partant, la délibération qui édicte ces conditions tombe sous le coup de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871 et doit être annulée.

Mais ces conditions du travail introduites dans les

fournitures... La publicité et la concurrence forment en principe les règles à suivre, par ce motif, indiqué dans un rapport du ministre de l'Intérieur du 13 avril 1861 « qu'il importe au plus haut degré que l'Administration échappe non seulement à l'abus, mais encore au soupçon. »

CHASTOTTE. *Traité théorique et pratique des travaux publics*, t. 1, p. 169: reproduit un passage du rapport du 13 avril 1861, d'où il résulte que le but de l'adjudication est d'empêcher l'arbitraire et les abus.

cahiers des charges ne sont-elles pas les mêmes pour tous les entrepreneurs ? l'un d'eux jouit-il d'un traitement de faveur ? le principe de la concurrence exige-t-il autre chose que l'égalité de traitement entre tous les soumissionnaires ? et, comme nous le faisons observer à propos du premier argument, les clauses des cahiers des charges relatives à la provenance et à la qualité des matériaux, clauses que nul ne songe à attaquer, ne restreignent-elles pas tout autant la concurrence que les clauses qui ont pour but l'intérêt des ouvriers ?

L'ordonnance de 1837 ne limite pas les clauses qu'un Conseil municipal peut introduire dans ses cahiers des charges. L'article 4 porte : « Les cahiers des charges détermineront la nature et l'importance des garanties que les fournisseurs ou entrepreneurs auront à produire pour être admis aux adjudications, soit pour répondre de l'exécution de leurs engagements. »

Le commissaire du Gouvernement près le Conseil d'État reconnaissait que l'égalité n'avait pas été rompue entre les soumissionnaires, lorsqu'il disait : « Dans le procès actuel, il ne s'agit ni de violation des formes, ni d'atteinte portée au principe de l'égalité entre concurrents. »

Si l'ordonnance de 1837 décide que les entreprises de travaux ou de fournitures au nom des communes seront données avec concurrence et publicité, elle ne porte nullement le principe d'une concurrence illimitée. Exiger une concurrence illimitée reviendrait à

proscrire toutes les conditions que renferment les cahiers des charges, de quelque nature qu'elles fussent.

Il y aurait violation de l'article premier de l'ordonnance de 1837 dans le cas où on appliquerait l'article 3 de cette même ordonnance, si on établissait des conditions visant directement les personnes. Mais les conditions du travail laissent les choses égales pour tous, et s'il n'y a pas violation de l'ordonnance de 1837, il ne saurait être question d'annulation de la délibération conformément à l'article 14 de la loi du 14 avril 1871.

C'est donc à tort que le Conseil d'État dit que les conditions du travail « sont de nature à éloigner les soumissionnaires ou tout au moins à rendre les rabais illusoires. » Cet éloignement des soumissionnaires sera en fait une restriction à la concurrence, a-t-on dit. Cette considération de fait ne vaut rien contre le principe. Les charges des entrepreneurs vont devenir plus lourdes, cela est certain, mais les finances municipales en subiront elles nécessairement le contre-coup ? Tout d'abord nous ne voyons pas en quoi les charges imposées aux entrepreneurs les éloigneront des adjudications : on peut se demander si le minimum de salaire et le maximum de la durée du travail sont des conditions plus gênantes que celles qui fixent la provenance des matériaux. D'ailleurs, cette hypothèse a été contredite par les faits. Contredite aussi par les faits l'hypothèse que les rabais deviendraient illusoires, ils ont été aussi considérables après l'établissement des condi-

tions du travail qu'auparavant. Les entrepreneurs ont des charges plus lourdes, mais ils ont diminué leurs bénéfices propres pour y faire face. S'ils n'avaient pas réduit leur profit tout en ne consentant que des rabais inférieurs, c'eût été la confirmation de la théorie de la Ville de Paris et la preuve qu'ils abaissaient les salaires pour augmenter leurs bénéfices.

Dans ce reproche de rendre les rabais illusoires ne peut-on pas voir un aveu implicite ? Dire que les conditions du travail rendront les rabais illusoires, n'est-ce pas reconnaître que ces rabais seront d'autant plus forts que l'on déprimera davantage les salaires, que l'on opprimerà plus l'ouvrier ? Ne convient-il pas dès lors de protéger l'un et l'autre ?

On dit aussi que c'est augmenter les dépenses de la commune au profit d'une classe de contribuables. Nous avons montré que la commune avait intérêt à cette augmentation des dépenses puisqu'il en résulterait une meilleure exécution des travaux et une économie pour le budget du bureau de bienfaisance. Et quand même l'objection serait fondée, nous ne connaissons aucun texte du droit administratif qui s'y oppose. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que si l'on redoute à ce point les conséquences financières des conditions du travail, la même ordonnance de 1837 que l'on invoque pour les repousser contient un moyen d'empêcher le gaspillage des finances communales. Il est fourni par l'article 10 qui soumet les adjudications à l'approbation du préfet

et ne les rend définitives qu'après cette approbation. Ce serait là un remède suffisant contre les intentions d'un Conseil municipal socialiste qui n'hésiterait pas à grever lourdement le budget de la commune dans le seul intérêt de la classe ouvrière. A ce remède, il faut ajouter la crainte de l'électeur qui est, pour les municipalités, le commencement de la sagesse.

Troisième argument. — Il est invoqué par l'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 1890 : l'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux de la Ville de Paris est la violation de la loi du 3 décembre 1888. Cette loi autorise la Ville de Paris à prélever une somme de 29 millions, pour des travaux de voirie, sur l'emprunt de 250 millions fait en 1886, mais elle stipule que « les cahiers des charges et séries de prix dressés pour l'exécution des travaux faits avec les fonds provenant dudit emprunt ne pourront contenir aucune clause contraire aux dispositions du décret du 17 mars 1888 portant annulation des délibérations du Conseil municipal de Paris, en date des 27 avril, 30 décembre 1887 et 29 février 1888, relatives aux travaux communaux. Toute clause de ce genre sera réputée non écrite. »

L'opinion ainsi émise par le législateur est d'autant plus nette qu'elle a été formulée contrairement au désir du ministre de l'Intérieur. Elle proscriit formellement les conditions du travail, et c'est donc en violation de la loi que le Conseil municipal, passant outre

au décret d'annulation du 17 mars 1888, a tenté de les introduire dans les cahiers des charges des travaux communaux, par la délibération du 13 juin 1890.

La première remarque que suscite la lecture de cet argument est que la loi du 3 décembre 1888 ne peut pas être invoquée pour prouver l'illégalité des délibérations du Conseil municipal en date des 27 avril 1887 et 2 mai 1888, et cela en vertu du principe de la non-rétroactivité des lois.

Mais inapplicable à ces deux délibérations, on peut l'invoquer contre les délibérations qui lui sont postérieures, notamment contre celle du 13 juin 1890 ; aussi, pour cette délibération, ce que nous contesterons, ce n'est pas l'application de la loi, mais son efficacité et sa portée.

A la lecture de la discussion qui a précédé le vote de cette loi, il apparaît clairement qu'elle a une portée restreinte. L'article 1^{er} seul était proposé au vote du Sénat, lorsque M. Bozérien déposa un amendement qui est devenu l'article 2. Mais, son auteur le reconnaît, cet amendement n'a qu'un caractère particulier et ne s'applique qu'aux travaux exécutés conformément à l'autorisation du Parlement sur les fonds de l'emprunt de 1886. « Dans l'article 2, disait M. Bozérien, nous vous demandons de décider que toutes les clauses déclarées nulles par le décret présidentiel dont j'ai parlé tout à l'heure (décret du 17 mars 1888) ne pourront pas, tant que ce décret existera, être reproduites

dans les cahiers des charges dressés pour les adjudications, — non pas de tous les travaux de la Ville de Paris, mais pour ceux pour lesquels on demande l'autorisation d'imputer une somme de 29 millions. Nous n'allons pas plus loin.... On objecte : « mais votre article ne se rattache pas à la loi, il constitue une autre loi. » L'objection pourrait avoir une certaine valeur, si nous avions entendu établir une règle obligatoire pour tous les travaux, même pour ceux pour lesquels il n'y a pas lieu de demander l'autorisation du Parlement. Mais ici, la Ville de Paris — comme c'est son devoir — nous demande l'autorisation de faire l'emploi d'une somme de 29 millions pour certains travaux qu'elle indique. Or, quelle est, en pareille matière, la pratique constante, le droit constant du Gouvernement et des Assemblées? C'est, quand une ville, un département demande l'autorisation d'emprunter, de lui imposer, si on le juge à propos, certaines conditions pour cet emprunt. » On n'avait donc en vue que des travaux nettement déterminés, on n'entendait pas établir un régime uniforme pour tous les travaux de la Ville de Paris.

Cet article 2 fut voté par suite d'une confusion que le sous-secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur, M. Bourgeois, s'efforça en vain de dissiper : le Parlement n'a pas remarqué qu'après les délibérations annu-
lées par le décret du 17 mars 1888, il était intervenu un accord entre le Conseil municipal et l'Administration, accord sanctionné par la délibération du 2 mai 1888.

Cette délibération était parfaitement légale et n'a pas été annulée. Elle différerait complètement de celles visées par le décret du 17 mars 1888, contrairement à ce que croyait M. Bozérian qui avait basé toute son argumentation sur une prétendue identité entre ces deux délibérations.

L'article 2 de la loi du 3 décembre 1888 a ainsi une portée restreinte, il n'est qu'un acte de tutelle. Il fait obstacle à l'introduction des conditions du travail, telles qu'elles résultaient de la délibération du 27 avril 1887, dans les travaux exécutés sur les fonds de l'emprunt de 1886 ; mais là s'arrête sa portée et elle n'influe en rien sur les autres travaux. Il est permis de s'étonner que le Conseil d'État ait voulu lui donner une portée générale, tout à fait contraire aux intentions de l'auteur de cet article.

Quatrième argument. — Enfin, contre la légalité des conditions du travail on a parfois invoqué un quatrième argument qui n'est pas d'ordre administratif, mais qui est tiré du Code civil. Il n'est pas mentionné dans les décrets ou arrêts d'annulation du Conseil d'État.

L'article 1119 du Code civil porte : « On ne peut, en général, s'engager ni stipuler en son propre nom que pour soi-même. » C'est la reproduction de la vieille règle : *Alteri nemo stipulari potest*, et les conditions du travail insérées dans les cahiers des charges constituent au premier chef une stipulation pour autrui.

Oui, répondons-nous, c'est bien une stipulation pour autrui, mais une stipulation autorisée. L'article 1119 est tombé en désuétude et c'est l'article 1121 qui, d'exception, est devenu la règle : « On peut pareillement stipuler au profit d'un tiers, lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même. » Pour que la stipulation pour autrui soit valable, il suffit que le stipulant soit lui-même engagé vis-à-vis du promettant ou qu'il ait un intérêt moral.

Un arrêt de la Cour de Poitiers du 20 juin 1889 a fait application de ces principes (1). Cette jurisprudence s'applique aux conditions qui nous occupent, car s'il y a diversité d'espèces, il n'y a pas changement de principes. Il s'agissait du maintien de la responsabilité de l'entrepreneur vis-à-vis des ouvriers et des fournisseurs du sous-traitant. Cette clause constitue de la part de l'Administration une stipulation pour autrui autorisée par l'article 1121 du Code civil. Les attendus de l'arrêt sont formels :

« Attendu que la jurisprudence est unanime à interpréter, dans le sens même des conclusions de Dupin, l'article 9 du cahier des clauses et conditions générales de 1866, relatif aux travaux des Ponts et Chaussées et adopté dans l'espèce; attendu que cette clause contient une véritable stipulation en faveur des tiers, dans les conditions de l'article 1121 du Code civil et dont les

1. DALLOZ, 1890, II, 159.

tiers peuvent revendiquer le bénéfice contre les entrepreneurs ; que l'on comprend très bien que dans un intérêt moral et pour la bonne renommée des travaux publics, l'État ait voulu assurer ainsi le payement effectif des fournitures et de la main-d'œuvre employée dans les ouvrages qu'il fait exécuter. »

Pour conclure, nous ne croyons pas que l'argumentation des adversaires des conditions du travail repose sur des textes assez précis pour qu'on doive la tenir pour concluante. Nous pensons au contraire avoir apporté des raisons suffisamment fortes pour montrer que les conditions du travail ne violent aucun texte, ne portent aucune atteinte aux principes de la concurrence et de la liberté du travail.

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE CONDITIONS DU TRAVAIL DANS LES TRAVAUX PUBLICS

LES DÉCRETS DE 1899

CHAPITRE PREMIER

INTERVENTION DU PARLEMENT DANS LE CONFLIT ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS

Le Gouvernement avait annulé, à mesure qu'elles étaient prises, les délibérations par lesquelles le conseil municipal de Paris prétendait introduire les conditions du travail dans les adjudications de la Ville. Las de lutter, le Conseil municipal avait paru s'incliner, mais il s'était retourné vers le Parlement ; par une délibération du 30 décembre 1893, renouvelée le 25 mars 1895, que nous avons déjà mentionnée, il avait invité son bureau « à se mettre en rapport avec les représentants

de Paris et la commission du travail de la Chambre des députés, pour faire accepter par le Parlement, dans leur intégralité, les clauses et conditions du travail votées par le Conseil municipal, en vue de l'exécution des travaux sur les chantiers communaux de la ville de Paris. »

Le Parlement n'avait pas attendu cette invitation pour se préoccuper de la question. Déjà, en 1888, dans la loi du 3 décembre, il avait voté un article qui réputait non écrite toute clause contraire aux dispositions du décret du 17 mars 1888 insérée dans les cahiers des charges dressés pour l'exécution des travaux faits avec les fonds de l'emprunt de 1886. Le projet de loi autorisant ces travaux avait été présenté à la Chambre par le ministre de l'Intérieur, M. Floquet, et avait été adopté sans discussion, le 11 juin 1888 (1). Renvoyé au Sénat, il fit l'objet d'un rapport de M. Songeon qui concluait à l'adoption pure et simple ; mais un amendement fut déposé pour ajouter au projet un article additionnel qui est devenu l'article 2, ci-dessus mentionné. L'auteur de cet amendement, M. Bozérien, expliqua dans un rapport l'utilité de la disposition additionnelle qu'il proposait (2) :

Un décret du 17 mars 1888 avait annulé trois délibérations du Conseil municipal tendant à introduire les

1. CHAMBRE. *Débats*, 1888, p. 1725.

2. SÉNAT. *Documents parlem.*, 1888, n° 441, p. 379.

conditions du travail dans les adjudications de la Ville. Si ce décret était susceptible de critique, il existait un moyen légal de recours, un pourvoi devant le Conseil d'État statuant au contentieux. Le Conseil municipal n'a pas cru devoir en user, et, comptant sur la bonne volonté d'un ministre futur, il a, dans une délibération du 31 mars 1888, repris celle du 27 avril 1887. La nouvelle délibération n'a été ni annulée, ni approuvée et on a reproduit dans les cahiers des charges les clauses qui avaient été déclarées illégales, aussi le rapporteur pensait qu'une pareille situation ne pouvait être tolérée plus longtemps, et c'était pour y mettre fin qu'il proposait l'amendement qui est devenu l'article 2.

A la séance du Sénat du 16 octobre 1888, M. Bozérian reprit et développa les conclusions de son rapport (1). Le sous-secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur, M. Bourgeois, lui répondit en montrant que la délibération du 2 mai 1888 différait de celles annulées par le décret du 17 mars 1888 ; qu'elle avait été précédée de négociations entre le Préfecture et la commission du travail du Conseil municipal et que le Gouvernement avait pensé que ses dispositions pouvaient être acceptées. Le Gouvernement n'a pas entendu juger en dernier ressort cette question, il a donné son appréciation en laissant la porte ouverte aux recours contre cette décision ; il n'a pas violé un décret, il a approuvé une déli-

1. SÉNAT. *Débats*, 1888, p. 1344.

bération qu'il croit bonne et conforme à la légalité. Malgré les efforts du sous-secrétaire d'État, l'amendement de M. Bozérien fut adopté et devint l'article 2 de la loi.

Le projet de loi revint à la Chambre des députés, le 25 octobre 1888. Il fit d'objet d'un rapport de Camille Dreyfus en date du 17 novembre 1888 (1). Le rapporteur concluait au rejet de l'article 2 ajouté par le Sénat, parce que, disait-il, il était le résultat d'un malentendu regrettable. M. Camille Dreyfus faisait valoir en effet que depuis le décret du 17 mars 1888 annulant les délibérations du Conseil municipal, il était intervenu entre l'Administration et le Conseil un accord sanctionné par la délibération du 2 mai 1888, laquelle se différenciait notablement des délibérations annulées. Les points visés par l'arrêt du Conseil d'État, à savoir : la fixation de la journée de travail à neuf heures avec un salaire uniforme basé sur la série de 1882, l'application de cette disposition aux travaux entrepris depuis plusieurs années, la mise en régie des travaux communaux, ont disparu dans la délibération du 2 mai. Le salaire uniforme a été remplacé par un salaire minimum. En raison de ces différences notables entre les délibérations visées par l'article 2 du projet de loi voté par le Sénat et la délibération postérieure dont cet article n'a pas tenu compte, le texte voté par le Sénat devenait inutile et sans objet.

1. CHAMBRE. *Doc. parlam.*, 1888, II, n° 3188, p. 530.

Le rapporteur de la Chambre des députés reprenait ainsi pour son compte les arguments développés à la tribune du Sénat par le sous-secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur. Néanmoins, le 26 novembre 1888, la Chambre adopta sans discussion le projet, non pas tel que le présentait M. Dreyfus, c'est-à-dire amputé de son article 2 voté par le Sénat, mais y compris cet article qui avait été repris à titre d'amendement par deux membres de la Chambre (1).

La Chambre se ralliait ainsi à la doctrine du Sénat. Il faut se garder de tirer de ce fait des conclusions qui n'y sont pas renfermées : si le Parlement déclarait que les 30 millions, dont il autorisait l'emploi par la Ville de Paris, ne seraient pas dépensés au moyen d'adjudications faites contrairement aux principes posés par le décret du 17 mars 1888, il n'entendait nullement se refuser à lui-même et pour l'avenir le droit d'intervenir dans les rapports du capital et du travail. Il usa de ce droit par la suite en réglementant le travail des enfants et des femmes, puis en inscrivant à son ordre du jour la discussion de la proposition de loi Vaillant sur les conditions du travail dans les marchés de travaux publics.

Nous avons établi plus haut la portée restreinte de cette loi du 3 décembre 1888.

1. CHAMBRE, *Débats*, 1888, p. 2649.

CHAPITRE II

LES PROPOSITIONS DE LOI VAILLANT ET CASTELIN (30 janvier et 23 juin 1894).

La tentative du conseil municipal de Paris n'ayant pas abouti, la question des conditions du travail fut portée sur le terrain législatif à l'instigation des députés de Paris. D'ailleurs, quelle que soit l'opinion que l'on professe sur la légalité des conditions du travail, il faut reconnaître que la jurisprudence du Conseil d'État empêchait désormais que la réforme fût réalisée autrement que dans la forme législative.

Le 30 janvier 1894 (1), M. Édouard Vaillant et quarante-huit de ses collègues déposèrent sur le bureau de la Chambre une proposition de loi ayant pour but d'autoriser la ville de Paris à insérer dans les cahiers des charges de ses travaux neufs ou d'entretien les

1. CHAMBRE. *Docum. parl.*, 1894, n° 329, p. 103.

conditions du travail telles qu'elles avaient été définies dans la délibération du 2 mai 1888.

Quelques mois plus tard, le 23 juin 1894 (1), M. Castelin déposa une proposition de loi portant réglementation, sur les chantiers de l'État, des départements, des communes et des entreprises d'utilité publique exécutées par les particuliers, relative : 1° aux conditions du travail : assurances, accidents, hospitalisation, repos hebdomadaire ; 2° à la limitation du nombre des ouvriers étrangers sur les chantiers ; 3° à la participation des associations ouvrières aux travaux publics.

Ces deux propositions de loi furent renvoyées pour étude à la commission du travail. Bien que tendant au même but, elles présentent d'assez notables différences. La proposition Vaillant ne visait que la ville de Paris seulement, ce n'était qu'un essai timide ; le dernier article qui donnait la même autorisation aux autres communes n'était ajouté que pour ne pas paraître créer un régime d'exception en faveur de Paris. La proposition Castelin était plus large, elle avait pour objet la réglementation du travail dans les chantiers de l'État, des départements, des communes et des établissements d'utilité publique ; elle imposait une réglementation uniforme et obligatoire, tandis que la proposition Vaillant se bornait à autoriser l'introduction des conditions du travail.

1. CHAMBRE. *Docum. parl.*, 1894, n° 741, p. 1055.

Au nom de la commission du travail, un rapport fut déposé, pour servir de base à la discussion, par M. Aimé Lavy, le 10 mars 1898 (1). Il présentait un historique et un état de la question, tant en France qu'à l'étranger, et il concluait à l'obligation pour l'État, les départements et les communes d'insérer dans leurs adjudications les clauses accordant le repos hebdomadaire, limitant au dixième la proportion des ouvriers étrangers, interdisant le marchandage ; et à la faculté pour les départements et les communes d'insérer dans leurs cahiers des charges « les clauses relatives à la fixation des salaires, à la détermination de la durée de la journée de travail, et toutes autres clauses qui seraient de nature à assurer à la fois la bonne exécution des travaux et des conditions de payement des salaires, d'organisation du travail, d'hygiène et de sécurité en faveur des ouvriers. »

Les pouvoirs de la législature vinrent à expiration avant que fût commencée la discussion. La Chambre nouvelle, nommée en mai 1898, fut de nouveau saisie des propositions de loi Vaillant (2) et Castelin auxquelles vinrent s'ajouter une proposition de M. Dansette tendant à autoriser l'État, les départements, les communes et les établissements publics à inscrire dans leurs cahiers des charges des clauses obligeant les entrepreneurs à payer aux ouvriers un salaire mini-

1. CHAMBRE. *Doc. parl.*, 1898, n° 3113, p. 809.

2. CHAMBRE. *Doc. parl.*, 1898, n° 116, p. 1279.

mum égal au salaire normal des ouvriers de la même catégorie dans la localité ou la région, fixant un maximum de la durée de la journée de travail égal à la durée normale de la journée de travail dans la localité ou la région ; et une proposition de M. Holtz (1), du 4 novembre 1898, portant obligation pour l'État, les départements, les communes et les établissements publics d'insérer dans leurs cahiers des charges « toutes clauses qu'ils pourraient juger utiles à l'exécution desdits travaux, en ce qui concerne le recrutement et l'emploi de la main-d'œuvre, le taux et le paiement des salaires, les heures de travail, l'hygiène des chantiers et ateliers ».

Toutes ces propositions furent renvoyées à la commission du travail, au nom de laquelle M. Baudin déposa un nouveau rapport, le 3 mars 1899 (2), dans lequel il établissait la légitimité et l'opportunité de la réforme, précisait son caractère et soumettait à l'approbation de la Chambre le projet de loi suivant dont il commentait chaque article :

« *Article premier.* — Dans les travaux exécutés pour le compte de l'État, l'entrepreneur ou le fabricant qui a obtenu un marché, soit de gré à gré, soit par adjudication, sera tenu par les clauses du contrat d'observer les conditions suivantes :

1. CHAMBRE. *Doc. parl.*, 1898, n° 301, p. 114.

2. CHAMBRE. *Doc. parl.*, 1899, n° 776, p. 839.

1° Assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine ;

2° N'employer d'ouvriers étrangers que dans la proportion fixée par décision du ministre ou de son représentant, selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés ;

3° Payer aux ouvriers un salaire normal égal pour chaque catégorie, au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté, et, s'il s'agit du travail à la journée, pour la durée normale de la journée en usage dans ladite ville ou région ;

4° Limiter la durée du travail journalier à la durée normale de la journée en usage pour chaque catégorie dans ladite ville ou région.

« Art. 2. — Dans les travaux exécutés pour le compte des départements, des communes, l'entrepreneur ou le fabricant qui a obtenu un marché, soit de gré à gré, soit par adjudication, sera tenu par les clauses du contrat :

1° D'assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine ;

2° De n'employer d'ouvriers étrangers que dans la proportion fixée par décision préfectorale, selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés.

« Art. 3. — Dans les travaux exécutés pour leur compte et sur leur territoire, les départements, les communes ont la faculté d'imposer par les clauses du contrat aux entrepreneurs et aux fabricants qui ont

obtenu un marché, soit de gré à gré, soit par adjudication, les conditions suivantes :

1° Payer aux ouvriers un salaire normal égal pour chaque catégorie au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté, et, s'il s'agit du travail à la journée, pour la durée normale de la journée en usage dans ladite ville ou région ;

2° Limiter la durée du travail journalier à la durée normale de la journée en usage, dans chaque catégorie, dans ladite ville ou région.

« *Art. 4.* — Les établissements publics, suivant qu'ils ressortissent à l'État, aux départements ou aux communes, sont soumis aux règles édictées par la présente loi, en ce qui concerne l'État, les départements, les communes.

« *Art. 5.* — La constatation ou la vérification du taux normal et courant des salaires et de la durée normale et courante de la journée de travail sera faite par les soins de chacune des administrations intéressées qui devra : 1° se référer autant que possible aux accords existant entre les syndicats patronaux et ouvriers des corporations en cause de la localité ou de la région ; 2° à défaut de cette entente, provoquer l'avis de commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers, et en outre se munir de tous les renseignements utiles auprès des syndicats, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes départementaux et communaux et autres personnes compétentes.

Les bordereaux résultant de cette constatation seront joints à chaque cahier des charges ou marché et affichés dans les chantiers ou ateliers où les travaux sont exécutés. Ils pourront être révisés sur la demande des patrons et des ouvriers, lorsque des variations dans le taux des salaires ou la durée du travail journalier auront reçu une application générale dans l'industrie en cause.

Cette revision sera faite dans les conditions indiquées au paragraphe 1^{er} du présent article et ne pourra entraîner des modifications aux conditions du marché que dans les limites prévues au cahier des charges.

Toutefois, lorsque l'entrepreneur aura à employer des ouvriers que leurs aptitudes physiques mettent dans une condition d'infériorité notoire sur les ouvriers de la même profession, il pourra leur appliquer exceptionnellement un salaire inférieur au salaire normal. La proportion maxima de ces ouvriers de la catégorie et le maximum de la réduction possible de leurs salaires seront fixés par le cahier des charges.

Les contestations relatives à l'établissement des bordereaux prévus au présent article, ainsi qu'à leur revision, seront portés devant la juridiction administrative.

« *Art. 6.* — Dans tous les cas où il n'aura pas été possible de constater à l'avance le taux courant et normal du salaire et la durée normale et courante du travail journalier, et, par conséquent, de joindre ces constatations au cahier des charges, l'entrepreneur ou le fabricant sera toujours tenu de payer le salaire et

d'observer la durée du travail qui sont couramment en usage dans la région où le travail est exécuté.

« *Art. 7.* — Les clauses et conditions prévues par la présente loi ne s'appliquent qu'aux travaux qui doivent être exécutés par l'entrepreneur au terme de son marché et non aux matières et fournitures qu'il trouve couramment dans le commerce.

Elles s'appliquent aux fournitures non fabriquées dans ses propres usines lorsqu'elles sont fabriquées spécialement en vue de l'exécution de son marché.

« *Art. 8.* — Pour garantir l'exécution du décret du 2 mars 1848 sur le marchandage, une clause interdira à l'entrepreneur de céder à des sous-traitants une ou plusieurs parties des travaux qu'il a soumissionnés, sans l'autorisation de l'administration compétente. Dans tous les cas, le soumissionnaire demeurera personnellement responsable tant envers l'Administration qu'envers les ouvriers et les tiers, et les sanctions édictées aux articles 10, 11, 12 et 13 de la présente loi pourront lui être appliquées.

« *Art. 9.* — En cas d'urgence ou de nécessité absolue, l'autorité administrative compétente pourra suspendre les effets de la présente loi en ce qui concerne : 1° le repos hebdomadaire ; 2° la limitation de la durée du travail.

Les heures supplémentaires ainsi faites seront payées à un taux supérieur à celui du salaire courant et dont le minimum sera déterminé par le cahier des charges.

« *Art. 10.* — La constatation des infractions aux prescriptions de la présente loi sera faite, soit d'office, soit à la requête d'une des parties intéressées, par procès-verbaux des fonctionnaires assermentés de l'autorité administrative compétente ou par les inspecteurs du travail.

Les entrepreneurs et fabricants ou leurs gérants ou préposés, qui ne se seront pas conformés aux prescriptions insérées, en vertu de la présente loi, dans les cahiers des charges ou contrats de travaux, seront poursuivis devant le tribunal de simple police et passibles d'une amende de 1 à 15 francs. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y aura eu de personnes employées dans des conditions contraires à la loi.

Toutefois, la peine ne sera pas appliquée si l'infraction à la loi a été le résultat d'une erreur commise de bonne foi.

Les entrepreneurs et fabricants seront civilement responsables des condamnations prononcées contre leurs gérants et préposés.

« *Art. 11.* — En cas de récidive, le contrevenant sera poursuivi devant le tribunal correctionnel et puni d'une amende de 16 à 100 francs. Il y a récidive lorsque, dans les douze mois antérieurs au fait poursuivi, le contrevenant a déjà subi une condamnation pour une infraction identique.

En cas de pluralité des contraventions entraînant les peines de la récidive, l'amende sera appliquée au-

tant de fois qu'il aura été relevé de nouvelles contraventions.

Les tribunaux correctionnels pourront appliquer les dispositions de l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes, sans qu'en aucun cas, l'amende, pour chaque contravention, puisse être inférieure à 5 fr.

L'affichage du jugement peut, suivant les circonstances et en cas de récidive seulement, être ordonné par le tribunal correctionnel. Le tribunal peut également ordonner dans le même cas l'insertion aux frais du contrevenant dans un ou plusieurs journaux du département.

« *Art. 12.* — Sera puni d'une amende de 100 à 500 francs, quiconque aura mis obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un des fonctionnaires chargés de veiller à l'application de la présente loi.

En cas de récidive, l'amende sera portée de 500 à 1.000 francs. L'article 463 du Code pénal est applicable aux condamnations prononcées en vertu de cet article.

« *Art. 13.* — La violation des clauses relatives au salaire normal et courant insérées dans les cahiers des charges, en vertu de la présente loi, donnera lieu, sous les garanties des clauses et conditions générales desdits cahiers des charges, à une retenue égale à la somme qui aurait dû être payée aux ouvriers. Cette retenue sera opérée sur le cautionnement de l'entrepreneur ou sur les sommes qui lui sont dues. L'Administration désintéressera les ouvriers lésés au moyen des sommes ainsi retenues.

En cas de violation réitérée de la loi, l'administration compétente pourra exclure l'entrepreneur de ses adjudications publiques ou de ses marchés, soit pour une durée limitée, soit indéfiniment. »

En même temps que s'agitait devant la Chambre cette question des conditions du travail, elle faisait aussi l'objet de l'étude du Conseil supérieur du travail dans sa session de décembre 1897.

Un rapport fut déposé par M. Keüfer (1), puis discuté dans les séances des 8, 9 et 10 décembre.

Sur la proposition du rapporteur, amendée sur quelques points, le conseil émettait le vœu :

« Que les décrets et ordonnances concernant les adjudications des travaux publics soient modifiés en vue d'introduire dans les cahiers des charges les clauses suivantes relatives aux conditions du travail :

« 1° Obligation pour l'entrepreneur de se conformer au taux des salaires et à la durée du travail considérés comme normaux et courants dans la ville ou la région où le travail est exécuté et fixés par le cahier des charges. Ces conditions de salaire et de durée du travail seront constatées par les administrations intéressées qui devront s'entourer de tous les renseignements nécessaires et prendre l'avis de commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers.

1. *Compte rendu des sessions du Conseil supérieur du travail*, 1897, p. 117.

« Le Conseil émet le vœu que les pouvoirs publics et la législation secondent, par tous les moyens, le développement des associations professionnelles auxquelles il appartient de déterminer les conditions du travail par l'accord des patrons et des ouvriers.

« L'Administration pourra, à n'importe quel moment de l'exécution des travaux, régler le nombre des étrangers qui pourront y être occupés et cela dans la mesure qu'elle jugera utile et nécessaire.

« 2° Repos hebdomadaire.

« 3° Assurance des ouvriers contre les accidents du travail à la charge des patrons.

« La violation de ces conditions devra, selon les circonstances, donner lieu, sous les garanties des clauses et conditions générales des cahiers des charges :

« Soit à la retenue de tout ou partie du cautionnement et, s'il y a lieu, à l'amende ; soit à la résiliation du contrat ou à la mise en régie des travaux à exécuter ;

« Soit à l'élimination du délinquant des adjudications de même nature dans le même département.

« L'introduction de ces clauses sera obligatoire dans les cahiers des charges des travaux de l'État et des départements. Elle sera facultative dans les travaux des communes et de ceux des établissements publics dont les adjudications sont actuellement soumises aux règles de l'ordonnance du 14 novembre 1837. »

La proposition de loi de M. Vaillant vint en discus-

sion le 4 mai 1899 (1). Le débat fut ouvert par un discours de M. Aynard exposant la pure doctrine individualiste. Voici quels furent ses arguments :

L'orateur se déclare en principe opposé à l'intervention de l'État ; il reconnaît cependant qu'il est un certain nombre de circonstances dans lesquelles elle se justifie, mais nulle part elle ne serait plus dangereuse que dans le contrat de travail entre personnes libres. « Cette intervention proposée par la loi actuellement en discussion ne serait justifiée, dans les circonstances présentes, que par deux raisons : par la nécessité démontrée et ensuite par le caractère efficace et pratique des mesures proposées. » Or, il est évident que la proposition de M. Vaillant vise surtout des intérêts locaux, qu'elle sort de la lutte instituée entre le conseil municipal de Paris et les pouvoirs publics ; elle est accueillie avec indifférence par l'ensemble des industries françaises.

Si l'on a constaté des abus dans les adjudications par l'exercice de la liberté, est-ce une raison suffisante pour édicter une réglementation s'étendant à tout le monde du travail ? Quelle est la liberté qui va sans abus ? Le moyen d'obvier à ces abus eût été une réforme du régime des adjudications.

Enfin, en admettant que l'intervention de l'État en cette matière soit nécessaire, elle ne serait, dans la

1. CHAMBRE. *Débats*, 1899, p. 1286.

forme où elle est proposée, ni efficace, ni pratique, parce qu'elle aboutit à l'arbitraire administratif dans la constatation du taux des salaires. La constatation des salaires par l'Administration prendra, aux yeux des ouvriers, le sens d'une garantie. La loi proposée devance le mouvement des syndicats professionnels tandis qu'elle devrait le suivre. En somme, concluait l'orateur, en admettant qu'il y ait quelque chose à faire, ce serait de modifier la loi sur les adjudications.

En réponse à ce discours, M. Raoul Bompard vint défendre la thèse de la liberté municipale. Ce n'est pas l'État, disait-il, qui a eu l'initiative des mesures destinées à protéger les ouvriers contre les conséquences des adjudications, ce sont les communes, aussi bien en France qu'à l'étranger. En France, ce n'est pas seulement le conseil municipal de Paris, mais aussi les conseils municipaux de province. Si le mouvement ne s'est pas généralisé, c'est qu'il s'est heurté à la tutelle administrative. On se trouve dans cette alternative : « Ou bien d'invoquer la vieille tutelle administrative et de continuer à interdire aux communes d'insérer dans les cahiers des charges certaines dispositions protectrices du travail ; ou bien de laisser faire en France l'expérience qui a été tentée et qui a réussi à l'étranger », où il est sans exemple qu'un pays ayant adopté des mesures protectrices du travail les ait ensuite abandonnées comme inefficaces et dangereuses. Et M. Bompard se basait sur les résultats obtenus à l'étranger pour re-

pousser l'objection qui consiste à dire que la mesure proposée constitue un danger national.

L'orateur avouait qu'il eût préféré un système plus simple et plus large que celui proposé, par exemple celui du rapport de M. Lavy ou celui du vœu du Conseil supérieur du travail ; que le projet de la commission entraînait trop de détails, mais il contestait que ce projet aboutît à l'arbitraire administratif dans la fixation des salaires. Il concluait en formulant l'espoir que la Chambre voterait la loi comme un élément de paix sociale, et parce qu'elle était une application de la liberté municipale, la restitution aux communes d'un droit naturel.

M. Stanislas Ferrand apporta à la tribune de la Chambre une nouvelle thèse : pour lui, la loi proposée n'est pas nécessaire, car les clauses projetées sont de libre convention, une loi est inutile pour les autoriser et la législation actuellement en vigueur permet d'obtenir les résultats attendus. « Les cahiers des charges sont de véritables contrats synallagmatiques, librement acceptés par les parties ; ils sont leur loi, et dès lors que leurs obligations ne sont pas contraires à l'ordre public, elles sont de droit commun : elles peuvent être librement prévues sans mesure législative spéciale »(1).

1. C'est l'avis de M. Laferrière. *Traité de juridiction administrative*, II, p. 121 : « Les cahiers des clauses et conditions générales peuvent déroger aux règles ordinaires des contrats, dans la mesure où un accord contractuel permet à toutes les

M. Ferrand combattait l'obligation imposée aux communes du repos hebdomadaire et de la limitation des ouvriers étrangers, la faculté de prescrire ces conditions leur suffit. Il se prononçait contre le principe de l'égalité des salaires et contre l'interdiction du marchandage. Comme conclusion à son argumentation, et pour le cas où une loi serait jugée indispensable pour accomplir la réforme, il demandait que cette loi édictât seulement une faculté et non une obligation, et il apportait un contre-projet ainsi conçu : «..... En raison de la jurisprudence du Conseil d'État qui conteste aux communes le droit de rester maîtresses de leurs cahiers des charges, il convient d'instituer par la loi la faculté et non l'obligation pour l'État, les départements, les communes d'introduire dans les cahiers des charges des travaux à exécuter pour leur compte des conditions spéciales relatives au repos hebdomadaire, à la durée normale de la journée de travail, à l'observation des prix de main-d'œuvre, à l'emploi des ouvriers étrangers. »

A la séance du lendemain (1), 5 mai, M. Vaillant vint à la tribune soutenir sa proposition de loi. Pour lui,

parties de le faire, c'est-à-dire à condition que les stipulations soient licites, qu'elles ne soient pas léonines, ni aléatoires au point de dégénérer en jeu ou pari.... Les cahiers des charges ne peuvent pas déroger aux lois de compétence, qui sont toujours réputées d'ordre public. »

1. CHAMBRE. *Débats*, 1899, p. 1305.

« le rapport de M. Baudin est une traduction législative française des usages anglais qui se sont produits peu à peu et qui existent en Angleterre avec le consentement du Parlement et des divers conseils de comté. Mais c'est une traduction affaiblie des pratiques anglaises, qui se sont développées et qui dépassent de beaucoup actuellement le niveau d'expression adoptée pour sa traduction législative par la commission du travail. » En effet, le salaire minimum et la limite maxima de la journée de travail ont été décidés par les autorités anglaises et sont observés par les entrepreneurs. Le juste salaire est devenu un salaire minimum obligatoire. Aussi M. Vaillant demandait d'ajouter au projet de la commission des clauses fixant le minimum de salaire et le maximum de la durée du travail.

Cette notion du salaire minimum est acceptée en France par des gens très compétents; en 1888, le Gouvernement se montra disposé à l'admettre. A la séance de la commission du travail du Conseil municipal du 11 avril 1888, M. Alphand acceptait de l'inscrire dans les cahiers des charges. Il s'exprimait ainsi : « Quoi qu'il en soit, la série peut être révisée de telle sorte qu'elle comporte deux prix : le prix moyen, prix de base, et un prix minimum pour chaque nature de travail.

« Les entrepreneurs, dans leurs rabais, ne pourraient jamais descendre au-dessous de ce dernier prix, qui serait fixé d'après des conditions propres aux

divers métiers, tels que: temps de chômage, achat d'outils, nécessité d'études préliminaires, nourriture plus ou moins abondante en raison de la dépense de force, etc. »

Au point de vue théorique, M. Vaillant justifiait la notion du salaire minimum et du maximum de la durée du travail en exposant la théorie marxiste de la valeur du travail.

Sur le marché du travail, ce n'est pas le travail qui se vend, mais bien la force de travail, et cette force c'est le travailleur lui-même. La valeur minima de cette force de travail est déterminée par les frais de subsistance nécessaire à la reproduction de cette force, à l'habitation, au vêtement, en un mot à la série des éléments qui constituent ce travail, en y ajoutant les frais de production, d'éducation. C'est cette valeur minima qui constitue le salaire minimum à inscrire dans la loi.

De plus, par la fixation d'un maximum de durée du travail, il faut mettre une limite à l'usure des forces de l'ouvrier, pour que celui-ci puisse les reconstituer par une nourriture et un repos suffisants.

M. Vaillant présentait dans son discours un certain nombre d'arguments qui militent pour la légitimité et l'utilité des conditions du travail. Comme conclusion, il demandait qu'on ajoutât au projet de M. Baudin « le minimum de salaire déterminé annuellement par les autorités locales après débat contradictoire entre patrons et ouvriers » et la limitation de la journée de

travail à la durée maxima de dix heures, avec faculté de réduction pour les pouvoirs publics.

Après ce discours, la discussion de la proposition de loi fut renvoyée à une date ultérieure. Un mois après, le 12 juin, le ministère Charles Dupuy était renversé et M. Waldeck-Rousseau lui succédait au pouvoir. Le rapporteur de la proposition de loi Vaillant, M. Pierre Baudin, était ministre des travaux publics dans le nouveau cabinet.

A la séance du 29 juin 1899, l'ordre du jour de la Chambre des députés appelait la suite de la discussion sur la proposition de loi Vaillant (1). Le débat fut de nouveau remis à une date ultérieure, sur la demande du Président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau, qui exposa à la Chambre le désir exprimé par le Gouvernement au président de la commission du travail, d'être entendu par elle, pour lui proposer d'apporter une solution plus prompte à une partie des questions à l'étude. C'était faire entrevoir la réalisation de la réforme par la voie des décrets. Cette proposition fut acceptée par le président de la commission, M. Charles Ferry, et par la Chambre.

Le 1^{er} juillet, M. Waldeck-Rousseau et M. Millerand, ministre du commerce et de l'industrie, se présentèrent devant la commission du travail et lui firent connaître l'intention qu'avait le Gouvernement de régler par

1. CHAMBRE. *Débats*, 1899, p. 1731.

décrets les questions en délibération. Le pouvoir exécutif en avait le droit, car il ne s'agissait que de modifier des décrets par des décrets. Une seule chose était impossible, c'était d'édicter par décrets des sanctions pénales, mais cela le Gouvernement s'abstiendrait de le faire. La réforme rendrait les conditions du travail obligatoires pour l'État, mais facultatives seulement pour les départements et les communes.

La commission du travail prit acte des déclarations du Gouvernement, accepta ses propositions sans toutefois se dessaisir du projet de loi et chargea son président de porter ses intentions à la connaissance de la Chambre.

Cette communication eut lieu à la séance du 3 juillet (1) M. Charles Ferry lut, au nom de la commission, la déclaration suivante : « La Commission du travail demande à la Chambre de réinscrire à son ordre du jour la loi sur les conditions du travail. Le Président du Conseil et le ministre du commerce sont venus déclarer à la Commission que le Gouvernement croyait pouvoir réaliser par décrets plusieurs des réformes qui sont l'objet du projet de loi que vous a soumis la Commission du travail. Cette dernière estime qu'elle n'a pas à se prononcer sur l'initiative du Gouvernement agissant sous sa responsabilité. Elle entend rester saisie et le Gouvernement ne le contester d'ailleurs

1. CHAMBRE. *Débats*, 1899, p. 1779.

pas. En conséquence, la Commission prie la Chambre de réinscrire à son ordre du jour la discussion commencée. »

A la suite de cette déclaration, M. Georges Graux monta à la tribune pour poser la question de savoir dans quelle mesure un décret pouvait être substitué à une loi. Si la Chambre admettait la réglementation par décrets, disait-il, si elle se dessaisissait d'une proposition soumise à son examen, elle abdiquerait le premier de ses devoirs et la première de ses fonctions qui est de faire les lois. Une loi est nécessaire pour édicter les conditions du travail : c'est l'avis du rapporteur, M. Baudin, qui reconnaît qu'en raison de la jurisprudence du Conseil d'État, il faut une loi pour accomplir la réforme projetée. Une loi est d'autant plus nécessaire que des décrets ne peuvent réaliser la réforme sans être inefficaces ou sans violer le principe d'ordre public qui interdit d'établir des pénalités par décrets, et on se trouve dans cette alternative : ou donner une sanction aux décrets et violer ainsi un des principes essentiels de notre droit public, ou ne pas leur donner de sanction et les décrets deviennent inefficaces. Si l'on tient absolument à régler la question par décrets, un moyen se présente, c'est le système anglais : faire voter par le Parlement une résolution invitant le Gouvernement à prendre, en vertu de décrets, certaines dispositions relatives aux conditions du travail. Ce n'était pas ce qu'on proposait, puisque la Commission du travail

demandait à la Chambre de ne pas se dessaisir, malgré la réglementation de certaines questions par décrets. Aussi M. Graux demandait à la Chambre de s'opposer à l'initiative du Gouvernement.

M. Beauregard lui succéda à la tribune, mais, au milieu du tumulte, il ne parvint pas à se faire entendre. Pendant une suspension de séance, il fut décidé que le ministre du commerce acceptait pour le lendemain une question de M. Beauregard relativement aux conditions du travail.

Le 4 juillet (1), M. Beauregard développa l'argumentation suivante sur laquelle nous aurons à revenir quand nous examinerons la question de la légalité des décrets : la Chambre est dessaisie, bien qu'on dise le contraire, car, lorsque la réforme aura été réalisée par décrets, on ne pourra plus revenir par une loi sur ce qui aura été fait. La Chambre n'aura même pas à intervenir pour édicter des sanctions, car les décrets n'en seront pas dépourvus : ils auront comme sanction l'action civile qu'ils engendreront au profit des bénéficiaires, et, d'autre part, les manquements aux conditions imposées pourront entraîner soit la résiliation des marchés, soit l'exclusion des adjudications postérieures.

Le Gouvernement n'a pas le droit de réaliser par décrets l'ensemble des réformes contenues dans l'article 1^{er} du projet de loi. Il ne peut agir qu'autant que ces

1. CHAMBRE. *Débats*, 1899, p. 1812.

réformes ne portent pas atteinte au principe de la liberté des contrats et des conventions inscrit dans la loi du 2-7 mars 1791 ; or, le minimum de salaire et le maximum de la journée de travail touchent ce principe. Pour le modifier, il faut une loi. Des exceptions de ce genre existent, mais elles résultent d'une loi. On ne peut pas objecter que l'État est chez lui, qu'il s'agit de ses propres travaux et qu'il est maître de les régler à sa guise. Cet argument aurait de la force s'il s'agissait de la discussion de la loi. Mais qu'il s'agisse de travaux publics de l'État, des départements ou des communes, le principe reste le même, on ne peut pas modifier la loi de 1791 par un décret.

En terminant l'orateur posait au ministre du commerce les deux questions suivantes : « Le ministre a-t-il l'intention d'introduire, dans les décrets qu'il compte prendre, le minimum de salaire et la limitation de la journée de travail ? — Entend-il, dans ces décrets, non seulement viser les travaux de l'État, mais aussi ceux des départements et des communes ? »

Le ministre du commerce et de l'industrie, M. Millebrand, répondit d'abord au dilemme posé la veille par M. Graux : les décrets ne seront ni illégaux, ni inefficaces : ils ne seront pas illégaux, parce qu'ils n'édicteront pas de sanctions ; ils ne seront pas inefficaces, parce qu'ils auront les sanctions énoncées par M. Beauregard et résultant des clauses mêmes des cahiers des charges. Puis il reprocha à M. Beauregard de confondre

le minimum de salaire avec le salaire courant et normal, et c'est seulement ce dernier qu'il s'agit d'insérer dans les décrets.

Le ministre reconnaissait qu'il y avait lieu de distinguer entre l'État d'une part, les départements et les communes d'autre part : pour l'État, un décret pouvait édicter l'obligation d'insérer les conditions du travail dans les cahiers des charges, mais pour les départements et les communes, le décret ne pouvait aller aussi loin que le ferait une loi et il ne pouvait être question que de donner aux communes une faculté. En cette matière, il vaut mieux procéder par décrets que par une loi, c'est un mode de législation plus souple et qui a été heureusement employé en Angleterre et en Belgique. Le Gouvernement a le droit de procéder par décrets, parce qu'il ne s'agit que de modifier des décrets : le seul obstacle à la réglementation est l'ordonnance de 1837, et elle n'a que la valeur d'un décret. De plus le Gouvernement a l'intention de ne statuer que le Conseil d'État entendu.

Brièvement, Beauregard répondit au ministre que, étant exact que l'ordonnance de 1837 n'avait que la valeur d'un décret et qu'on pouvait modifier des décrets par d'autres décrets, on ne pouvait pas en modifiant faire plus que ne pouvait faire le décret lui-même ; en rédigeant l'ordonnance de 1837, on n'avait que le pouvoir de réglementation, mais non celui d'apporter une exception quelconque à la loi de 1791. Ce que l'ordon-

nance n'avait pas pu faire, comment pourrait-on le faire en la modifiant ?

M. Graux demanda alors à transformer la question en interpellation. Le président du Conseil s'en rapporta à la Chambre pour la fixation de la date de la discussion, en ajoutant que les explications fournies de part et d'autre lui semblaient avoir complètement épuisé le débat. Par 334 voix contre 166, la Chambre renvoya l'interpellation à un mois. C'était reconnaître au Gouvernement le droit de régler la question par décrets.

CHAPITRE III

LES DÉCRETS DU 10 AOÛT 1899

Le 10 août 1899, les décrets annoncés par MM. Waldeck-Rousseau et Millerand furent signés (1). Ils sont au nombre de trois. Le premier concerne les conditions du travail dans les marchés de travaux publics passés au nom de l'État ; le second, dans les marchés passés au nom des départements ; le troisième, dans les marchés passés au nom des communes et des établissements publics de bienfaisance. Voici le texte du décret concernant les marchés passés par l'État :

« Le Président de la République Française,

« Sur le rapport du ministre des finances et du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes ;

« Vu la loi du 31 janvier 1833, en son article 12 :
« Une ordonnance royale réglera les formalités à suivre à l'avenir dans tous les marchés passés au nom de l'État » ;

1. *Journal officiel*, 11 août 1899, p. 5397.

« Vu le décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'État ;

« Le Conseil d'État entendu,

« Décrète :

Article premier. — Les cahiers des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'État, par adjudication ou de gré à gré, devront contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer les conditions suivantes en ce qui concerne la main-d'œuvre de ces travaux ou fournitures, dans les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché :

1° Assurer aux ouvriers et employés un jour de repos par semaine ;

2° N'employer d'ouvriers étrangers que dans une proportion fixée par l'Administration selon la nature des travaux et la région où ils sont exécutés ;

3° Payer aux ouvriers un salaire normal égal pour chaque profession, et dans chaque profession pour chaque catégorie d'ouvriers, au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté ;

4° Limiter la durée du travail journalier à la durée du travail en usage, pour chaque catégorie, dans ladite ville ou région.

En cas de nécessité absolue, l'entrepreneur pourra, avec l'autorisation expresse et spéciale de l'Administration, déroger aux clauses prévues aux paragraphes 1

4 et du présent article. Les heures supplémentaires de travail ainsi faites par les ouvriers donneront lieu à une majoration de salaire dont le taux sera fixé par le cahier des charges.

Dans les cas prévus à l'article 18, paragraphes 3 et 5, du décret du 18 novembre 1882, l'insertion des clauses et conditions ci-dessus énoncées sera facultative.

« *Art. 2.* — L'entrepreneur ne pourra céder à des sous-traitants aucune partie de son entreprise, à moins d'obtenir l'autorisation expresse de l'Administration et sous la condition de rester personnellement responsable, tant envers l'Administration que vis-à-vis des ouvriers et des tiers.

Une clause du cahier des charges rappellera l'interdiction du marchandage telle qu'elle résulte du décret du 2 mars 1848 et de l'arrêté du Gouvernement du 21 mars 1848.

« *Art. 3.* — La constatation et la vérification du taux normal et courant des salaires et de la durée normale et courante de la journée de travail sera faite par les soins de l'Administration qui devra :

1° Se référer autant que possible aux accords entre les syndicats patronaux et ouvriers de la localité ou de la région.

2° A défaut de cette entente, provoquer l'avis de commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers, et, en outre, se munir de tous les rensei-

gnements utiles auprès des syndicats professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes communaux et départementaux et autres personnes compétentes.

Les bordereaux résultant de cette constatation devront être joints à chaque cahier des charges, sauf les cas d'impossibilité matérielle. Ils seront affichés dans les chantiers ou ateliers où les travaux seront exécutés. Ils pourront être révisés sur la demande des patrons ou des ouvriers, lorsque des variations dans le taux des salaires ou la durée du travail journalier auront reçu une application générale dans l'industrie en cause.

Cette révision sera faite dans les conditions indiquées sous les numéros 1^{er} et 2^e du présent article. Une révision correspondante des prix du marché pourra être réclamée par l'entrepreneur ou effectuée d'office par l'Administration, quand les variations ainsi constatées dans le taux des salaires où la durée du travail journalier dépasseront la limite déterminée par le cahier des charges.

Lorsque l'entrepreneur aura à employer des ouvriers que leurs aptitudes physiques mettent dans une condition d'infériorité notoire sur les ouvriers de la même catégorie, il pourra leur appliquer exceptionnellement un salaire inférieur au salaire normal. La proportion maxima de ces ouvriers par rapport au total des ouvriers de la catégorie et le maximum de la réduction possible de leurs salaires seront fixés par le cahier des charges.

« *Art. 4.* — Le cahier des charges stipulera que l'Administration, si elle constate une différence entre le salaire payé aux ouvriers et le salaire courant déterminé conformément à l'article précédent, indemniserá directement les ouvriers lésés au moyen de retenues opérées sur les sommes dues à l'entrepreneur et sur son cautionnement.

« *Art. 5.*— Lorsque des infractions réitérées aux conditions du travail auront été relevées à la charge d'un entrepreneur, le ministre pourra, sans préjudice de l'application des sanctions habituelles prévues au cahier des charges, décider, par voie de mesure générale, de l'exclure, pour un temps déterminé ou définitivement, des marchés de son département. »

Les décrets sur les marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom des départements ou des communes sont identiques à celui sur les marchés de l'État, sauf une seule différence: au lieu d'édicter l'obligation d'insérer dans les cahiers des charges les conditions du travail, ils ne donnent aux départements et aux communes qu'une faculté. Leur article 1^{er} est ainsi libellé: « Les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom des départements (des communes) par adjudication ou de gré à gré, *pourront* contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer les conditions suivantes.... » Seule l'interdiction du marchandage, ou tout au moins sa subordination à l'autorisation

administrative, reste obligatoire pour les départements et les communes comme pour l'État.

Et la raison de cette différence entre les deux textes est simple, elle a été indiquée par M. Millerand à la Chambre des députés ; c'est que l'État, quand il s'agit de ses propres travaux, est chez lui ; il agit comme le ferait un particulier et peut imposer telles conditions qu'il lui plaît. Un décret peut l'obliger à imposer ces conditions, et par décret l'État n'oblige que lui-même. Il en est autrement pour les départements et les communes : le décret ne pouvait édicter qu'une faculté, il devait se borner à une simple autorisation d'insérer les conditions du travail, laissant les communes libres d'agir selon ce qui leur paraîtrait leur véritable intérêt. Pour aller plus loin et imposer l'obligation, il aurait fallu une loi. C'est parce que cette loi existait, quant à l'interdiction du marchandage, le décret-loi du 2 mars 1848, c'est parce qu'il y avait un texte législatif antérieur que les décrets de 1899 ont pu imposer aux départements et aux communes l'obligation de proscrire le marchandage ou de ne l'autoriser que sous certaines conditions.

Si nous comparons les décrets du 10 août 1899 au projet de loi élaboré par la Commission du travail de la Chambre des députés, et dont on avait abordé la discussion générale, nous constatons plusieurs différences. Tout d'abord, celle même que nous venons de signaler entre les décrets : le projet de loi imposait l'obligation aux départements et aux communes au

moins pour deux conditions : le repos hebdomadaire et la limitation du nombre des ouvriers étrangers ; mais il n'édicte qu'une faculté pour la fixation d'un salaire normal et la limitation de la journée de travail. Nous avons vu qu'une loi était nécessaire pour établir une obligation ; on aurait donc pu, dans le projet de loi, rendre toutes les conditions obligatoires pour les communes, on ne l'avait pas voulu et on avait préféré laisser aux municipalités le soin de prendre les décisions que leur auraient inspirées les circonstances, en ce qui concerne le salaire et la durée du travail. De même que le Parlement impose l'obligation à l'État, c'est aux conseils municipaux qu'il appartient de l'imposer aux communes, s'ils le jugent utile. Le repos hebdomadaire et la limitation du nombre des ouvriers étrangers avaient été rendus obligatoires, parce que aucune difficulté ne pouvait s'élever à leur sujet, la proportion des ouvriers étrangers n'étant pas fixée par la loi, mais laissée à l'appréciation du ministre ou du préfet, et le repos hebdomadaire étant une pratique courante nécessaire à la santé de l'homme. D'ailleurs, l'article 9 du projet de loi paraît aux inconvénients qui auraient pu résulter, dans des cas particuliers, de l'obligation de ces deux conditions.

Cette distinction entre conditions obligatoires et conditions facultatives pour les communes ne pouvait pas se poser dans les décrets qui ne pouvaient établir rien d'autre qu'une faculté.

Une seconde différence réside dans les sanctions que le projet de loi édictait dans ses articles 10, 11, 12 et 13 et qui n'ont pas été reprises par les décrets. Ces sanctions étaient des amendes. Les décrets n'auraient pu les établir sans tomber dans l'illégalité, car une pénalité ne peut être établie que par une loi. Cependant, ils ont pu valablement décider que le manquement aux conditions imposées pourrait entraîner l'exclusion des adjudications postérieures, et que, dans le cas d'une différence constatée entre le salaire payé aux ouvriers et le salaire courant déterminé au cahier des charges, les ouvriers seraient indemnisés au moyen de retenues opérées sur le cautionnement de l'entrepreneur et sur les sommes qui lui seraient dues. Cela ne dépassait pas les pouvoirs de la réglementation par décrets.

CHAPITRE IV

LÉGALITÉ OU ILLÉGALITÉ DES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899

La légalité des décrets de 1899 a été vivement critiquée soit à la Chambre, au moment de la discussion de la proposition de loi Vaillant, soit dans les polémiques de presse. Après le vote qui fixait à un mois la discussion de l'interpellation de M. Graux et qui reconnaissait implicitement au Gouvernement le droit de régler par décrets la question des conditions du travail, M. Graux s'écriait, s'adressant aux groupes de gauche : « Vous applaudissez à l'abdication des libertés parlementaires. »

Il importe de rechercher ce qu'il y avait de vrai dans cette parole. Il est certain qu'il ne manquait pas de désinvolture dans l'acte par lequel le ministre du commerce tranchait à lui seul une question dont les Chambres étaient saisies et dont elles avaient commencé la discussion. L'opposition éventuelle du Sénat n'est pas une excuse ; pourtant l'expérience de la loi sur les

accidents ballottée entre les deux Chambres pendant des mois, pouvait servir de circonstances atténuantes. Quant à la Chambre, elle ne pouvait se formaliser de la réalisation plus prompte par décrets d'une réforme à laquelle elle était favorable. Quoi qu'il en soit, il y avait peut-être, dans ce dessaisissement un peu d'irrévérence vis-à-vis du Parlement ; mais de là à dire qu'il y avait violation de la loi, le pas est peut-être un peu grand à franchir.

Depuis le 10 août 1899, quelle que soit l'opinion que l'on professe sur la légitimité et l'opportunité de la réforme, on s'est incliné devant le fait accompli et on a cantonné la discussion sur le seul terrain de la légalité. C'est cette question que nous allons maintenant examiner.

Pour nous, qui avons admis la légalité des conditions du travail, qui avons essayé de démontrer qu'elles ne portaient atteinte ni au principe de la liberté du travail, ni à celui de la libre concurrence, la légalité des décrets de 1899 ne saurait faire de doute.

A la tribune de la Chambre des députés, M. Beau-regard objectait au ministre du commerce que des décrets réglant les conditions du travail ne pourraient être pris qu'en violation de la loi. On ne peut pas, disait-il, modifier une loi par des décrets. On ne peut régler par décrets la question des conditions du travail qu'autant que la réforme à réaliser ne porte pas atteinte au grand principe de notre droit public qui est inscrit

dans la loi de 1791 : la liberté des contrats, des conventions : or, l'introduction d'un minimum de salaire et la restriction de la durée de la journée de travail constituent deux exceptions au principe général de la liberté. C'est cette même doctrine que soutenait M. Beauregard dans le *Monde Économique* du 8 juillet 1899 : « Il est une chose certaine, c'est que la réforme, si elle doit être faite, ne peut être réalisée que par une loi. La raison en est fort simple. En introduisant dans les cahiers des charges, les clauses relatives au salaire et à la durée de la journée de travail, on déroge au principe de la liberté des conventions, et par là même, on modifie la loi de 1791, qui a proclamé ce principe. »

C'est la thèse que le Conseil d'État avait soutenue dans les arrêts rendus au contentieux en 1890 et 1895 : « Ces dispositions sont contraires au principe de la liberté des conventions, comme tendant à réglementer les contrats qui doivent être débattus librement entre patrons et ouvriers. »

C'est aussi celle que le Parlement avait adoptée par l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888.

M. Baudin, ministre des travaux publics, avait, comme rapporteur de la Commission du travail, admis cette opinion, lorsque, dans les premières lignes de son rapport, il disait : « Le Conseil d'État, par une jurisprudence formelle, a considéré comme contraire à la loi l'insertion, dans les cahiers des charges des travaux

à exécuter pour l'État, les départements et les communes, de clauses et conditions relatives au salaire et à la durée du travail journalier. On peut contester la doctrine du Conseil d'État au point de vue juridique. Elle n'en a pas moins fait obstacle à l'introduction, dans notre pays, d'une réforme nécessaire. Il faut une loi pour l'accomplir. »

La loi du 2-7 mars 1791 porte à son article 7 : « A partir du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, d'exercer telle profession, art, métier qu'elle trouvera bon. » C'est la suppression de toutes les jurandes, maîtrises ou corporations ; c'est la proclamation de la liberté du travail, liberté qui a subi depuis tant de restrictions ; mais, du moins, ces restrictions résultent-elles d'une loi, et il est toujours permis au législateur d'aujourd'hui de modifier ce qu'a fait celui d'hier, car la loi doit s'adapter aux circonstances nouvelles. Le pouvoir exécutif peut-il agir de même ? il peut, sans aucun doute, substituer un décret à un autre décret, mais il ne peut toucher aux actes émanés du pouvoir législatif, sans porter atteinte aux principes de notre droit public, qui sont la garantie de nos libertés. Le droit de réglementation du pouvoir exécutif expire où commence le droit du législateur.

Telle est l'argumentation qu'on a opposée au ministre du commerce, et la réponse qu'il y a faite est la suivante : il ne s'agit pas de modifier une loi par des décrets, mais seulement des décrets. « J'attends, disait

M. Millerand, qu'on me démontre qu'on n'a pas le droit de modifier par décrets des décrets. » Les textes qui, avant 1899, régissaient les adjudications de travaux publics, étaient : pour l'État, l'ordonnance du 4 décembre 1836 modifiée par le décret du 18 novembre 1882 ; pour les communes et les établissements publics, l'ordonnance du 14 novembre 1837. Ces textes étaient, de l'avis du Comité du contentieux de la ville de Paris et de l'avis du Conseil général des Ponts et Chaussées, les seuls obstacles à l'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges. Or ces textes pouvaient être modifiés par des décrets (1).

1. J'expose ici, pour la clarté de la discussion, quelques principes sur les décrets.

Les décrets sont de deux sortes : ou généraux et réglementaires, ou spéciaux.

Les décrets généraux se subdivisent eux-mêmes en *a*) décrets portant règlement d'administration publique, qui sont pris, le Conseil d'État entendu, en vertu d'une invitation formelle du législateur. Leur but est d'assurer l'application de la loi. *b*) en décrets réglementaires proprement dits, qui sont rendus en vertu de l'article 3 de la Constitution du 25 février 1875 « le Président surveille et assure l'exécution des lois », sur le rapport d'un ministre et sans avis préalable du Conseil d'État.

Les décrets spéciaux ou individuels se subdivisent *a*) en décrets gouvernementaux ou décrets simples, rendus par le pouvoir exécutif en tant que puissance publique, tels sont les décrets de convocation des Chambres ;

b) En décrets administratifs qui sont nombreux et variés. C'est dans cette dernière catégorie que se rangent les décrets rendus en la forme de règlement d'administration publique, qui

L'ordonnance du 4 décembre 1836 (1) fut rendue en exécution de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1833 (2), qui portait : « Une ordonnance royale réglera les formalités à suivre dans l'avenir dans tous les cahiers passés au nom du gouvernement. »

L'article 1^{er} de l'ordonnance de 1836 disposait : « Tous les marchés passés au nom de l'État seront faits avec concurrence et publicité sauf les exceptions mentionnées en l'article suivant. » Le décret du 10 novembre 1882 (3), modificatif de l'ordonnance de 1836 portait à l'article 1^{er} : « Les marchés de travaux, fournitures ou transport au compte de l'État sont faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions mentionnées à l'article 18 ci-après. »

C'étaient ces deux textes qui s'opposaient — d'après la doctrine du Conseil d'État — à l'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux de l'État.

Pour les départements, aucun texte ne règle les conditions dans lesquelles leurs travaux doivent être entre-

sont pris le Conseil d'État entendu. L'avis préalable de l'Assemblée générale du Conseil d'État est obligatoire. Les décrets du 10 août sont de cette nature. D'autres décrets individuels sont rendus après avis du Conseil d'État, sans qu'il y ait obligation de le consulter, ce ne sont pas pour cela des décrets d'administration publique.

1. DUVERGIER. *Collections des lois*, t. 36, p. 487.

2. — *id.* t. 33, p. 12.

3. — *id.* t. 83, p. 447.

pris, mais la jurisprudence leur déclare applicable les dispositions relatives aux marchés de l'État, notamment en ce qui concerne les règles de la publicité et de la concurrence (1). Cette solution de la jurisprudence a été consacrée par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui déclare applicables aux dépenses des départements les règles prescrites pour les dépenses générales de l'État (art. 480) (2).

Pour les communes et les établissements publics, ce qui, de l'avis du Conseil d'État, s'opposait à la réforme, c'était l'ordonnance du 14 novembre 1837 dont l'article 1^{er} stipule : « Toutes les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes et des établissements publics seront données avec concurrence et publicité, sauf les exceptions ci-après (3).

Cette ordonnance de 1837 diffère de celle de 1836 sur les travaux de l'État, en ce qu'elle n'est pas prise en exécution d'une loi. Dans son préambule, nous lisons : « vu la loi du 18 juillet 1837, notre Conseil d'État entendu. »

La loi ainsi visée est celle sur l'administration municipale, elle ne parle des travaux communaux que dans

1. Conseil d'État, 1^{er} septembre 1841. *Recueil des arrêts du Conseil*, 1841, p. 479.

Conseil d'État, 21 février 1845. *Recueil des arrêts du Conseil*, 1845. p. 80.

Conseil d'État, 27 juin 1889.

2. DUVERGIER, t. 62, p. 310.

3. DUVERGIER, t. 37, p. 437.

son article 10 : « Le maire est chargé... 5° De la direction des travaux communaux (1), » mais dans aucun de ses articles, elle ne contient, comme la loi du 3 janvier 1833, une délégation spéciale au gouvernement du soin de rendre une ordonnance sur les conditions dans lesquelles seraient passés les marchés des travaux communaux. Il en résulte que l'ordonnance de 1837 n'est pas un règlement d'administration publique, mais seulement une ordonnance en la forme des règlements d'administration publique.

Donc, seuls deux décrets étaient opposables au Gouvernement : l'ordonnance de 1837 et le décret de 1882 qui avait abrogé l'ordonnance de 1836. C'était le droit du Gouvernement de modifier des décrets par un autre décret.

Ce droit, d'ailleurs, ne lui était pas contesté ; répondant à l'argumentation du ministre, M. Beauregard s'exprimait ainsi : « C'est bien un décret qu'on va modifier par un décret. Mais en modifiant un décret, vous ne pouvez pas faire plus que ne pouvait faire le décret lui-même. En 1837, quand on a rédigé l'ordonnance, on avait le pouvoir de réglementation qui appartient au Gouvernement, surtout quand une loi le lui a donné comme a fait la loi de 1836 pour notre matière (2). Or,

1. DUVERGIER, t. 37, p. 227.

2. Nous n'avons pas trouvé la loi à laquelle M. Beauregard fait allusion. Il n'en n'est pas question dans les visas de l'ordonnance de 1837.

le droit de réglementer, c'est le droit d'assurer l'exécution de la loi en respectant toutes les lois, de telle sorte qu'en 1837 il eût été impossible d'apporter par l'ordonnance une exception quelconque à la loi de 1791. Ce que l'ordonnance n'a pas pu faire, comment pourriez-vous le faire aujourd'hui en la modifiant ? Vous ne pouvez évidemment la modifier que dans les limites où elle-même peut exister. »

Nous croyons avoir répondu à cette objection lorsque, dans la première partie de cet ouvrage, nous avons tenté de démontrer la légalité des conditions du travail. A ce que nous avons dit, on peut ajouter que les décrets du 10 août 1899 n'ont pas pour but de réglementer les contrats entre patrons et ouvriers dans l'industrie en général ; ils ne tentent pas une réglementation générale du travail. Ce faisant, ils auraient porté atteinte au principe posé dans la loi de 1791 et une telle réforme ne peut être réalisée que par une loi. Non, les décrets de 1899 visent seulement les rapports entre patrons et ouvriers dans les marchés de travaux publics ou de fournitures passés par l'État, les départements et les communes et même ils ne sont obligatoires que pour l'État ; les départements et les communes restent libres d'user ou non du droit qui leur est conféré. Ce droit d'établir des conditions du travail appartient aux particuliers, nous ne voyons pas pourquoi il serait refusé aux établissements publics.

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE ANALYTIQUE DES DÉCRETS DE 1899.

CHAPITRE PREMIER

LES CONDITIONS ÉTABLIES PAR LES DÉCRETS

Les conditions du travail établies par les décrets du 10 août 1899 sont les mêmes, nous l'avons vu, pour l'État, les départements, les communes et les établissements publics de bienfaisance. La seule différence est qu'il y a pour l'État obligation à l'insertion de ces conditions, tandis que, pour les autres établissements publics, il n'y a que faculté.

Ces conditions sont au nombre de cinq, elles résultent des articles 1 et 2 des décrets :

1° Repos hebdomadaire ;

- 2° Limitation du nombre des ouvriers étrangers ;
- 3° Fixation d'un salaire normal et courant ;
- 4° Limitation de la durée de la journée de travail ;
- 5° Interdiction du marchandage.

Nous allons les examiner sous cinq paragraphes différents.

Ces conditions sont limitatives, c'est-à-dire que les administrations de l'État, des départements, des communes ne pourraient, sans excès de pouvoir, en prescrire d'autres ou dénaturer le caractère de celles prévues par les décrets. Les décrets fixent les limites dans lesquelles les communes peuvent se mouvoir, mais ces limites ne doivent pas être franchies.

§ 1. — Repos hebdomadaire.

La clause du repos hebdomadaire n'est point une nouveauté. Elle existait dans l'article 11 du cahier des clauses et conditions générales des Ponts et Chaussées. Elle ne nécessite aucune explication.

Depuis longtemps, le repos hebdomadaire était entré dans nos mœurs. C'est un besoin de la nature humaine qui réclame impérieusement ses droits ; si on lui désobéit, il en résulte souvent des conséquences fâcheuses qui amènent toujours un peu plus tôt ou un peu plus tard, le genre d'infirmité qui est particulière au métier. Il est nécessaire que l'ouvrier renouvelle ses forces qui ont été dépensées par six jours de travail ; il a besoin d'un jour de repos pour remplir ses devoirs

de citoyen, ses devoirs de famille, ses devoirs religieux et sociaux.

Jusqu'à une époque récente, l'État, reculant devant les difficultés d'application qu'il prévoyait, n'avait pas cru devoir imposer le repos hebdomadaire à l'industrie privée sur toute l'étendue du territoire, mais, du moins, il avait voulu remplir son rôle de patron modèle et que dans les travaux qu'il faisait exécuter, un jour de repos par semaine fût assuré aux ouvriers. Avec le Conseil supérieur du travail, il a pensé qu'il y avait lieu de généraliser cette pratique et d'en étendre le bénéfice aux travailleurs employés pour le compte des départements et des communes.

Le cahier des clauses et conditions générales des Ponts et Chaussées prescrivait le repos des dimanches et jours fériés. Sous l'empire des décrets du 10 août, il n'en est pas de même ; il suffit que l'entrepreneur accorde à ses ouvriers et à ses employés un jour de repos par semaine, le décret ne prescrit rien de plus, il ne contient aucune fixation de jour. « Il conviendra cependant, afin que les chantiers ne se trouvent jamais désorganisés et que le personnel de surveillance puisse lui-même profiter du jour de repos, de stipuler dans le cahier des charges, que ce jour sera le même pour tous les ouvriers d'un même chantier (1). » En général, ce

1. Circulaire du ministre des travaux publics en date du 30 septembre 1899, relative à l'application des décrets du 10 août 1899 ; dans le *Bulletin de l'Office du travail*, 1899, p. 931.

jour de repos sera le dimanche, puisqu'il est consacré par les usages locaux. Il est permis de regretter que, pour des raisons politiques, on n'ait pas cru devoir dire que le repos hebdomadaire aurait lieu le dimanche.

Dans les cas exceptionnels, par exemple celui d'usines à feu continu, il peut être dérogé à l'obligation du repos hebdomadaire. Mais les ouvriers jouissent d'une double garantie contre l'abus possible de ces exceptions : c'est d'abord que, pour supprimer le repos hebdomadaire, l'entrepreneur doit obtenir une autorisation expresse et spéciale de l'administration ; c'est ensuite que le travail supplémentaire ainsi fait donnera lieu à une majoration des salaires dans une proportion fixée par le cahier des charges.

§ 2. — Limitation du nombre des ouvriers étrangers

Le but que l'on s'est proposé en édictant une limitation du nombre des ouvriers étrangers est d'entraver l'avilissement des salaires. Il n'est contesté par personne que les ouvriers étrangers qui émigrent se contentent d'un salaire moindre que les nationaux, et à cela il y a plusieurs motifs : ces étrangers ont laissé leur famille au pays natal, ils n'ont à pourvoir qu'à leur seule subsistance. S'ils ont émigré, c'est que, dans leur pays, ils ne trouvaient pas de travail ou seulement un travail mal rémunéré, ils sont donc tout disposés à se contenter d'un moindre salaire que les ouvriers natio-

naux. De plus, ils ont sur ceux-ci l'avantage de n'être pas soumis au service militaire et aux périodes d'instruction. Les entrepreneurs auraient donc tout intérêt à embaucher des ouvriers étrangers, et il importe que ceux-ci ne soient pas favorisés au détriment des ouvriers français.

Il ne serait pas possible de réglementer cette matière dans les travaux particuliers, des conventions diplomatiques s'y opposent et ce serait nous exposer à voir infliger le même traitement, par voie de rétorsion, à ceux de nos nationaux qui vont chercher du travail hors de France. L'étranger, admis à fixer son domicile en France, est admis à jouir de tous les droits civils ; il peut exercer telle profession qui lui convient, sans qu'on puisse lui opposer sa nationalité étrangère ; mais au moins on est en droit de réserver à la main-d'œuvre française les travaux payés sur les fonds publics.

Les décrets du 10 août 1899 se sont bien gardés de fixer d'avance, *ne varietur*, pour tout le territoire et tous les genres de travaux la proportion des ouvriers étrangers. On ne pouvait songer, même en matière de travaux publics, à une prohibition absolue de la main-d'œuvre étrangère, qui aurait eu l'apparence d'une atteinte à la liberté des professions garantie par les traités et dont il aurait pu résulter un dommage dans certaines régions. Pourtant cette prohibition doit être parfois édictée, c'est quand il s'agit de travaux de la défense nationale et les conventions diplomatiques ne

font pas obstacle à ce que le ministère de la guerre exclue les ouvriers étrangers des travaux de son département, en se plaçant au point de vue les intérêts de la défense du territoire.

Il est des travaux pour lesquels les Français ont de l'inaptitude ou de la répugnance : on a dit qu'ils n'étaient pas démolisseurs, au moins de vieilles maisons ; il est des régions où la population ne peut pas suffire à la demande de main-d'œuvre occasionnée par de grands travaux ; il faut, dans ces cas, avoir recours à des étrangers. C'est pourquoi les décrets de 1899 ont laissé aux administrations intéressées le soin de fixer la proportion des ouvriers étrangers, eu égard aux circonstances, aux travaux à exécuter, à la région où ils seront exécutés et aux aptitudes de la population indigène. Le chiffre fixé doit figurer au cahier des charges.

Un certain nombre de communes, dont la ville de Paris, ont adopté la proportion de 10 0/0.

Il faut prévoir le cas où il serait tout à fait impossible à l'administration intéressée ou au préfet de déterminer à l'avance cette proportion, ce qui aura lieu notamment lorsque reste inconnue, jusqu'à l'adjudication, la région où le travail sera exécuté ; on se bornera alors à insérer la clause générale de l'article 1^{er} § 2, telle qu'elle est rédigée au décret.

§ 3. — Fixation du taux normal
et courant des salaires.

La fixation du taux normal et courant des salaires se légitime par cette idée qu'il faut assurer à l'ouvrier un salaire qui lui permette de reconstituer et d'entretenir par une nourriture suffisante sa force de travail. Adam Smith, au chapitre VIII du livre I de ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, s'exprime ainsi : « Il faut de toute nécessité que l'homme vive de son travail, et que son salaire suffise au moins à sa subsistance. Il faut même quelque chose de plus dans la plupart des circonstances, autrement il serait impossible au travailleur d'élever une famille et alors la race de ces ouvriers ne pourrait pas durer au delà de la première génération. »

Le grand économiste anglais — qui, d'ailleurs, n'était pas interventionniste, mais qui a parfois émis des idées que l'on a pu invoquer en faveur de l'intervention — voyait dans la hausse des salaires tout à la fois l'effet et la cause de la plus grande prospérité publique. « De même que la récompense libérale du travail encourage la population, de même aussi elle encourage l'industrie des classes inférieures. Ce sont les salaires du travail qui sont l'encouragement de l'industrie et celle-ci, comme toute qualité de l'homme, se perfectionne à raison de l'encouragement qu'elle reçoit. Une subsis-

tance abondante augmente la force physique de l'ouvrier... Aussi verrons-nous toujours les ouvriers plus actifs, plus diligents, plus expéditifs, là où les salaires sont élevés que là où ils seront bas. »

De toutes les clauses établies par les décrets de 1899, c'est celle du taux normal et courant des salaires qui a soulevé le plus de difficultés. Le conseil général des Ponts et Chaussées a contesté l'utilité de cette réforme, en disant que les rabais d'adjudication n'avaient pas d'influence sur les salaires. C'est, croyons-nous, une affirmation gratuite qui n'a, d'ailleurs, pas été admise par tous les membres du conseil.

Une des premières difficultés qu'on a soulevées au sujet de cette clause concerne sa terminologie. Les décrets portent: « Payer aux ouvriers un salaire normal égal pour chaque profession au taux couramment appliqué, » et plus loin à l'article 3: « La constatation et la vérification du taux normal et courant des salaires..... » Il faut expliquer ce qu'on entend par ces mots « salaire normal et courant ». M. Beauregard, dans un article du *Monde Économique* du 8 avril 1899, fait très justement observer qu'il ne faut pas entendre ces mots au sens où on les prend couramment dans le langage de l'économie politique. « Salaire normal et salaire courant, dit-il, sont deux choses absolument différentes. L'un n'est qu'un salaire idéal, pure conception de l'esprit, tandis que l'autre est le salaire qui se réalise en fait. Et le salaire qui se réalise en fait n'est

presque jamais égal au salaire idéal, tantôt il reste en deçà, tantôt il le dépasse. »

Le rédacteur des décrets, et avant lui, la commission du travail de la Chambre des députés et le Conseil supérieur du travail qui avaient adopté les mêmes expressions, ne paraissent pas s'être embarrassés de cette distinction pourtant fondamentale et ils ont accouplé deux mots qui ont de la peine à s'accorder. Ce que le législateur a entendu imposer à l'entrepreneur, c'est, croyons-nous, le paiement d'un salaire égal au salaire courant. Le mot « normal », qu'il a ajouté comme une redondance destinée à éclaircir sa pensée, ne fait au contraire que l'obscurcir.

Une telle disposition s'écarte notablement du minimum de salaire qu'avaient établi les délibérations du Conseil municipal de Paris. Ce n'est pas le minimum de salaire qu'on a voulu établir, les débats de la Chambre sont formels à ce sujet. Répondant à la question posée par M. Bauregard, le ministre du commerce s'exprimait ainsi : « On m'a reproché de ne pas inscrire dans les cahiers des charges, et ne pas obliger l'État à insérer dans les cahiers des charges un salaire fixé par lui-même et qui fût vraiment un salaire minimum ; on m'a reproché de n'aller que jusqu'au salaire courant et normal. »

Fixer un salaire minimum, c'eût été établir un taux au-dessous duquel le salaire n'eût pas pu descendre, qu'on eût calculé arbitrairement sur les besoins de

l'ouvrier, qui eût été en somme le salaire nécessaire, qui n'eût pu supporter que des variations en plus. Au contraire, le salaire courant est variable, il est soumis aux lois de la concurrence et ses variations ont lieu aussi bien en moins qu'en plus.

Le salaire minimum eût été le même pour tous les ouvriers, car les besoins sont les mêmes pour tous ; le salaire courant varie avec les professions, avec les régions ; il répond à la formule « à chacun selon ses œuvres et selon ses besoins », tandis que le salaire minimum répond à la formule « à chacun selon ses besoins ».

A la Commission du travail de la Chambre des députés, on avait discuté sur la portée des mots « salaire courant et normal » ; un membre avait proposé la suppression du mot normal qui fut maintenu « parce qu'il exprime l'idée qu'il s'agit d'un cours de salaires établi en dehors de l'influence des éléments perturbateurs résultant du système des adjudications et de l'importance des travaux publics. » Le mot « normal » met en relief que le salaire courant doit être considéré comme normal. Tel était l'avis de la Commission du travail qui rédigea le projet de loi soumis à la Chambre. On peut admettre que c'est aussi celui du ministre qui rédigea les décrets, puisqu'il adopta presque complètement le texte de la Commission.

La circulaire du ministre des travaux publics, en date du 30 septembre 1899, relative à l'application du

décret du 10 août, précise ce point et définit ce qu'on doit entendre par salaire normal : « Le salaire normal que l'entrepreneur est tenu de payer aux ouvriers employés sur les chantiers ou dans les ateliers de l'entreprise est le salaire courant, le salaire habituel, de la ville ou de la région, celui que les ouvriers du même corps de métier et de la même catégorie ont coutume de recevoir sur les chantiers ou dans les ateliers de la localité ou des localités voisines.

Ce salaire courant présente beaucoup de souplesse, parce qu'il doit varier pour chaque profession, et même dans chaque profession, pour chaque catégorie qu'on peut y distinguer, conformément aux usages locaux; un salaire différent sera prévu pour chaque spécialité. De même, on doit distinguer, dans certaines professions, les ouvriers ou compagnons et les aides.

Mais il ne faut pas aller jusqu'à prévoir des taux de salaires à la journée différents pour rétribuer, suivant leurs aptitudes, des ouvriers employés à des travaux identiques. Cela serait contraire aux prescriptions des décrets car l'entrepreneur serait seul juge des aptitudes professionnelles, et aucune garantie sérieuse ne resterait à l'ouvrier pour le payement du salaire courant et normal.

Les bordereaux ne contiendront-ils que les prix de l'heure et de la journée, ou bien, lorsque le travail sera fait à la tâche, l'entrepreneur restera-t-il libre de

payer le salaire qu'il jugera convenable ? L'instruction du ministre du commerce pour servir à l'application des décrets de 1899 établit la distinction suivante : « Lorsqu'il existe pour des travaux aux pièces un tarif bien défini et couramment usité dans la région, l'Administration devra inscrire ce tarif dans les bordereaux sous les garanties exigées par l'article 3. L'ouvrier n'aura point alors le droit d'exiger l'application d'un prix fixé à l'heure ou à la journée, puisque le prix de son travail aux pièces aura été établi dans les bordereaux, suivant un tarif reconnu normal et courant. Dans le cas contraire, l'entrepreneur ou le fabricant restant libre d'ailleurs d'établir chez lui tel mode de rémunération du travail qui lui paraîtrait le plus convenable, le salaire moyennement gagné par un ouvrier en un temps donné ne devra pas être inférieur au salaire courant à l'heure ou à la journée, inscrit sur les bordereaux. »

Que faut-il entendre par la région où le travail est exécuté ? Lorsque les travaux sont exécutés dans une ville importante, les décrets sont très précis, on doit payer le salaire normal et courant en usage dans la ville ; sinon, c'est le salaire courant de la région. Par ce mot, il faut entendre toute la contrée qui est susceptible de fournir et qui fournit habituellement des ouvriers au lieu où s'exécutent les travaux. Ce n'est donc pas seulement une localité, c'est aussi toute l'étendue de la commune et même les communes voisines, en un mot,

toute la portion de territoire où les conditions du travail sont identiques. Le mot « région » peut prendre un sens plus ou moins large d'après la nature des travaux.

Étant précisé ce qu'il faut entendre par salaire courant et normal, il reste à se demander comment ce salaire sera constaté. Consulté sur l'opportunité de la réforme quant à la garantie du salaire normal et courant, le Conseil général des Ponts et Chaussées avait élevé deux objections : la réforme était inutile parce que les rabais d'adjudication n'avaient pas d'influence fâcheuse sur les salaires ; elle était dangereuse parce qu'il était impossible de constater le salaire courant.

La fixation du taux courant des salaires était en effet la plus grosse objection qu'on opposait à la réforme, mais elle n'était pas insoluble. Au Conseil supérieur du travail, M. de Mun disait que cette fixation ne pouvait être faite avec succès que par l'organisation professionnelle, ainsi que cela a lieu en Angleterre et en Belgique ; M. Millerand était partisan de la fixation par les syndicats ; MM. Mesureur et Jules Many réclamaient la création de Chambres du travail qui auraient constaté le cours des salaires.

Pour parvenir à la constatation du salaire courant, deux systèmes pouvaient être employés : l'un dit répressif, l'autre dit préventif.

Le système répressif est évidemment le plus simple, le plus commode pour l'Administration, puisqu'il se

borne à insérer dans le cahier des charges une clause portant que l'entrepreneur devra payer aux ouvriers le salaire courant. Ce salaire n'est pas autrement précisé et l'Administration n'intervient à nouveau que si des plaintes sont formulées par les ouvriers. Elle se trouve ainsi déchargée de toute responsabilité, ou tout au moins, elle n'est appelée à agir que dans des cas limités.

C'est ce système qui avait été proposé à la commission du travail de la Chambre des députés par M. Guillaumin et qui avait été repoussé. M. Guillaumin voulait que toutes les contestations ou réclamations relatives à la durée du travail ou au taux des salaires soient portées devant un conseil permanent d'arbitrage dont il donnait la composition et qui devait essayer de concilier les parties ; s'il n'y parvenait pas, il jugeait la contestation en dernier ressort.

Le système répressif paraît alléchant ; il présente pourtant de tels inconvénients qu'il doit être repoussé. Il a pu être appliqué en Angleterre, où la forte organisation des Trades-Unions a fixé le taux courant des salaires. Mais, en France, où le mouvement syndical est très restreint, il ne présente que des difficultés. Tout d'abord, il aboutit à imposer à l'entrepreneur une charge dont il ne peut mesurer la portée. A défaut de séries de prix existant dans la localité, comment pourrait-on démontrer la culpabilité des entrepreneurs ? Le système répressif serait une source de conflits qu'il

vaut mieux prévoir que réprimer. Si les ouvriers se plaignent de n'être pas payés aux taux courant qu'arrivera-t-il ? il faudra enquêter sur le bien-fondé de leur plainte, avoir recours aux tribunaux. Tout cela demandera du temps, pendant lequel les ouvriers ne seront pas payés, puisque ce sera précisément le taux de leur salaire qui sera en litige ; ils se trouveront dans l'alternative, ou de ne pas réclamer et d'être payés au-dessous du taux courant, ou de réclamer et de n'être pas payés du tout pendant tout le temps que la contestation ne sera pas réglée.

Tout autre est le système préventif : il peut être compris et pratiqué de deux façons : on peut demander aux entrepreneurs de fixer eux-mêmes le taux des salaires qu'ils s'engagent à payer aux ouvriers ; par ce moyen, l'Administration se trouve dégagée d'une responsabilité, comme dans le système répressif. Mais une difficulté d'application surgit : si, de deux entrepreneurs, l'un consent un rabais plus fort et l'autre accorde aux ouvriers des salaires plus élevés, à qui donnera-t-on la préférence ? qui sera déclaré adjudicataire ?

La deuxième manière de pratiquer le système préventif est de faire constater par l'Administration elle-même le taux courant des salaires, la durée courante de la journée de travail, de l'insérer dans les cahiers des charges et les adjudications ont lieu sur ces bases. On évite ainsi toutes les discussions, tous les conflits. Le rôle

de l'Administration n'est pas de fixer arbitrairement le taux des salaires, mais de le constater.

Ce système était proposé par M. Millerand lors de la discussion au Conseil supérieur du travail : « Il est indispensable, disait-il, que le taux des salaires soit fixé par le cahier des charges pour éviter tout malentendu, toute discussion. Mais alors on fait cette objection : au cours des travaux, des modifications se produisent dans le taux des salaires et alors vous ferez à l'entrepreneur une situation difficile si vous fixez à l'avance le taux des salaires. C'est évident, mais vous êtes en face de cette situation qu'il faut que l'aléa soit pour l'entrepreneur ou pour l'ouvrier. Eh bien ! je demande, pour qu'il n'y ait aucun doute, qu'on ajoute dans le texte du vœu, après les mots « obligation pour l'entrepreneur de se conformer aux taux des salaires et à la durée du travail » ces mots « fixés par le cahier des charges. »

C'est le système qui a été adopté en France par les décrets du 10 août 1899, à l'article 3.

Voici comment l'Administration procédera : le mieux est d'avoir l'avis des syndicats patronaux et ouvriers de la localité ou de la région, c'est aussi ce moyen que les décrets indiquent en première ligne. Il faut reconnaître qu'il n'y en aurait pas de meilleur s'il pouvait être employé dans tous les cas, mais il est insuffisant. Il suppose que les syndicats, tant patronaux qu'ouvriers, sont largement organisés en France, qu'ils ont la même action bienfaisante qu'ils possèdent en Angleterre.

Malheureusement il n'en est rien : en 1899, l'association professionnelle était peu développée ; depuis sept ans écoulés, ses progrès, pour sensibles qu'ils sont, ne sont pas suffisants pour qu'on puisse espérer résoudre la question par l'intervention seule des syndicats ; ils sont encore de date trop récente. Et puis il faut prévoir le cas de désaccord entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers.

Le législateur de 1899 s'était rendu compte de tout cela, aussi en prescrivant à l'Administration de s'en référer à l'avis des syndicats, prenait-il le soin d'ajouter les mots « autant que possible » et décidait-il qu'à défaut de l'entente entre les syndicats, on devait « provoquer l'avis de commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers, et en outre se munir de tous renseignements utiles auprès des syndicats professionnels, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes départementaux et communaux et autres personnes compétentes. »

Dans l'esprit de M. Baudin, le rapporteur de la Commission du travail, les commissions mixtes que les décrets de 1899 proposaient d'instituer devaient jouer un rôle tout particulier. Elles n'étaient instituées qu'en l'absence de syndicats et devaient préparer leur œuvre. « Elles sont destinées à se retirer peu à peu devant les organisations syndicales. Elles seront les organes d'un droit intermédiaire. Elles prépareront la voie aux syndicats par leur caractère de pacification et d'entente.

Elles introduiront des habitudes de discussion, de respect et de courtoisie. Elles détruiront des préventions, d'inutiles fiertés, ou d'injustes défiances, seuls obstacles souvent à l'accord loyal qui doit être, selon la formule du droit, la loi des parties. »

Les commissions mixtes n'ont que trois ou quatre membres patrons et ouvriers pour chaque profession. Ils sont nommés par le ministre ou le préfet, selon la nature des travaux, et choisis parmi les présidents, vice-présidents, secrétaires ou membres des syndicats, les conseillers prud'hommes ou à défaut parmi des personnes honorables et compétentes.

Aidée des syndicats et des commissions mixtes, l'Administration a la charge de dresser les bordereaux de salaires et de la durée du travail. Dans la pratique, il faut viser le plus possible à la simplification ; or, pour les travaux qui, dans une même région, donnent lieu à de fréquents marchés, il serait long de faire une enquête spéciale pour chaque cahier des charges : on est donc conduit tout naturellement à dresser une série générale des salaires courants et de la durée courante du travail, série qui concernera toutes les professions intéressées, qui sera annexée à chaque cahier des charges et susceptible de révision.

Mais plusieurs administrations peuvent prendre part aux mêmes travaux. Chacune d'elles va-t-elle agir isolément et dresser un bordereau des salaires qui lui sera propre ? Ce serait s'exposer à avoir des bordereaux

différents : quelle serait la série officielle ? laquelle devrait être respectée ? Pour obvier à cet inconvénient la circulaire du ministre du commerce du 14 novembre 1899 et les instructions générales qui l'accompagnent prévoient, en dehors des syndicats et des commissions mixtes, un troisième organisme pour la constatation des taux de salaires et donnent un rôle prépondérant au préfet de chaque département, dont l'intermédiaire ne paraît nécessaire que si plusieurs administrations sont intéressées à l'établissement d'un bordereau unique, mais qui doit, néanmoins, prêter son concours toutes les fois qu'il en est sollicité.

Dans chaque département le préfet nommera une commission administrative composée de personnes compétentes et désintéressées pour fournir des renseignements aux administrations qui en demanderont. Les membres de cette commission ne sont ni des patrons ni des ouvriers, mais ce peuvent être des représentants des administrations appelées à faire exécuter des travaux similaires, afin que les bordereaux dressés puissent être annexés avec autorité aux cahiers des charges de ces administrations.

La Commission administrative procède de la façon suivante : chaque profession étant divisée en autant de catégories, et chaque catégorie en autant de spécialités distinctes qu'il en existe dans la région, elle établit pour chacune d'elles un bordereau en se conformant à la procédure indiquée à l'article 3 des décrets.

S'il y a accord entre les syndicats patronaux et ouvriers, le rôle de la Commission administrative se borne à constater s'ils sont effectifs, et dans ce cas, à les consigner tels quels. En l'absence de conventions syndicales, elle procède à une enquête dont les éléments sont fournis par l'expérience personnelle de ses membres, les séries de prix, les conseils de prud'hommes, les ingénieurs et architectes, les commissions mixtes. Dans ces dernières, si les membres patrons et ouvriers arrivent à des constatations différentes et ne parviennent pas à s'entendre, la Commission administrative décide.

Les bordereaux comprennent pour chaque profession la durée du travail, le taux des salaires à la journée, à l'heure et à la tâche, s'il y a lieu. S'il est nécessaire, on ne se contente pas d'un seul bordereau, par département, on en établit autant qu'en comporte la diversité des régions. Pour leur rédaction, on institue plusieurs commissions mixtes siégeant dans des localités différentes.

Les bordereaux dressés dans ces conditions présentent toutes garanties et conservent leur valeur en dehors de l'adjudication pour lesquelles ils ont été dressés. Sauf le cas de revision, on n'en établit de nouveaux que pour les professions pour lesquelles on n'est pas encore parvenu à une entente. L'Administration n'a à intervenir que rarement, en particulier quand des réclamations se produisent et qu'on juge que les constatations

ne correspondent plus au taux des salaires et à la durée du travail actuels.

Après avoir déterminé par quels moyens l'Administration constate le taux des salaires, l'article 3 ajoute : « Les bordereaux résultant de cette constatation devront être joints à chaque cahier des charges, sauf les cas d'impossibilité matérielle. Ils seront affichés dans les chantiers ou ateliers où les travaux seront exécutés. » La dernière phrase de ce paragraphe ne soulève aucune difficulté et il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Il en est tout autrement de la première qui contient une proposition grosse de conséquences « sauf les cas d'impossibilité matérielle ».

Peu de jours après la promulgation des décrets, on put constater que ce membre de phrase laissait la porte ouverte à l'arbitraire. Le 17 août 1899, paraissait un cahier des charges concernant l'adjudication de fourniture d'effets d'habillement destinés aux sous-agents de l'administration des postes. Les conditions du travail devaient être observées par les entrepreneurs, mais l'article 5 du cahier des charges stipulait : « Dès que les adjudicataires auront reçu avis de l'approbation de l'adjudication par le ministre du commerce, ils devront se mettre en mesure de fournir à l'Administration, dans le délai maximum de deux mois, tous les renseignements relatifs aux villes ou régions où le travail sera exécuté, de manière à lui per-

mettre de procéder aux constatations et vérifications prévues audit décret du 10 août 1899. »

Cela revenait à obliger les entrepreneurs à soumissionner avant même de savoir quelles charges leur seraient imposées quant au salaire et à la durée du travail. Les entrepreneurs protestèrent, car il avait toujours été entendu que les cahiers des charges fixeraient les taux des salaires et la durée du travail. Avant de devenir le ministre qui rédigea les décrets de 1899, M. Millerand avait été membre du Conseil supérieur du travail et c'était sur sa demande que le Conseil avait ajouté au vœu, émis à la session de 1897, en faveur des conditions du travail, après la phrase : « obligation pour l'entrepreneur de se conformer au taux des salaires et à la durée du travail considérés comme normaux et courants », les mots « et fixés dans le cahier des charges ».

Mais les décrets prévoyaient le cas d'impossibilité matérielle, comme l'avait fait le projet de loi rédigé par la commission du travail, dans son article 6. De cet article 6, M. Baudin donnait, dans son rapport, le commentaire suivant : « Lorsqu'il n'est pas possible de prévoir le lieu où s'exécuteront les travaux, et toutes les fois qu'il n'aura pas été possible de dresser par avance un bordereau des cours de salaires et des durées courantes du travail, les entrepreneurs resteront donc tenus d'observer les clauses légalement introduites dans le cahier des charges. Si les borde-

reaux peuvent être dressés après la conclusion du marché, l'application de la loi se fera sans difficulté. »

Il semble que, dans ces cas-là, il eût été plus logique de laisser à l'entrepreneur son entière liberté, afin d'éviter de lui imposer après coup des obligations onéreuses dont il n'avait pas pu faire état, lorsqu'il avait calculé les rabais qu'il pouvait offrir. On a préféré déclarer qu'on se trouverait alors dans des cas d'impossibilité matérielle et que la règle ne fléchirait pas.

Reste à savoir quand il y aura impossibilité matérielle. Les décrets n'énumèrent pas ces cas, ils n'en donnent même pas d'exemples, ce qui eût été un peu long. On doit interpréter strictement les termes du décret et ne pas faire de l'exception une règle. C'est ainsi qu'il y aura impossibilité matérielle lorsqu'on ignorera dans quel lieu s'exécuteront les travaux, lorsque le temps manquera pour procéder aux constatations. On se trouve alors en présence de difficultés qui ne sont peut-être pas toujours insurmontables : c'est ainsi que, dans l'espèce qui nous occupe, l'adjudication d'effets d'habillement pour les sous-agents des postes, l'Administration aurait pu d'office rechercher les localités dans lesquelles ce travail pouvait être exécuté et dresser des tableaux du salaire courant et de la durée du travail dans ces villes, au lieu de déclarer qu'il y avait impossibilité matérielle. C'est pour cela qu'il eût mieux valu ne pas laisser cette question à l'appréciation des administrations et les obliger à dresser des borde-

reaux dans tous les cas où il eût été possible de le faire, même au prix de quelques difficultés, puis, pour les cas où il y avait vraiment impossibilité, ne pas imposer les conditions du travail à l'adjudicataire.

Les décrets ont dû prévoir que le taux courant des salaires et la durée courante du travail journalier viendraient à changer pendant l'exécution des travaux. Il faut éviter que la constatation administrative des salaires devienne une fixation. Nous avons vu que le salaire courant est soumis à la loi de l'offre et de la demande, par conséquent il est variable. Ces variations peuvent fausser les conditions de l'adjudication. Mais, si pour la première constatation des salaires, on a adopté le système préventif, pour la revision on a préféré le système répressif. Pour agir, l'Administration attendra que les patrons ou les ouvriers lui aient adressé une demande en revision. On se gardera d'ailleurs d'y procéder à la moindre variation dans le taux des salaires ou la durée du travail, car on n'obtiendrait ainsi aucune fixité : l'Administration n'interviendra que lorsque les variations auront reçu une application générale dans l'industrie en cause. C'est au demandeur en revision qu'incombe la charge de fournir des preuves.

La revision se fera dans les formes mêmes où s'étaient opérées la constatation et la vérification premières : on aura recours aux accords entre syndicats patronaux et ouvriers, ou, à défaut, aux commissions mixtes.

De l'établissement d'un nouveau salaire courant ou

d'une nouvelle durée de la journée de travail, une conséquence peut résulter : le cahier des charges fixe une limite de variation au-delà de laquelle, il y a lieu de procéder aussi à une révision des prix du marché. Cela est équitable, car, par la révision du taux des salaires ou de la durée du travail journalier, l'adjudicataire peut se voir imposer de nouvelles charges qu'il n'avait pu prévoir, au moment où il a soumissionné ; à l'inverse, ses charges peuvent se trouver diminuées, et alors l'administration, pour le compte de laquelle les travaux sont exécutés, a intérêt à obtenir de l'adjudicataire un rabais plus considérable. Dans le premier cas, la révision des prix du marché sera demandée par l'entrepreneur ; dans le second cas, il y sera procédé d'office par l'Administration.

Pour la révision des bordereaux et pour la révision des prix du marché, l'Administration restera juge de l'importance et du bien-fondé des demandes, cela pour conserver une certaine fixité dans les salaires et ne pas les modifier aux moindres oscillations passagères. En cas de refus de révision, il reste au demandeur son recours devant le juge de droit commun. On sait qu'en matière de travaux publics, c'est le conseil de préfecture qui est juge de droit commun, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4).

Les bordereaux dont la révision est demandée restent appliqués, jusqu'à ce que soit intervenue la décision de l'Administration.

§ 4. — Limitation de la durée de la journée de travail.

Ce n'est pas une chose nouvelle dans notre législation : le décret du 2 mars 1848 avait limité la durée du travail journalier à dix heures pour Paris et onze heures pour la province. La loi du 9 septembre 1848 avait aboli le décret du 2 mars et posé en principe que la journée des ouvriers des mines et des manufactures ne pouvait dépasser douze heures. Plus récemment, en 1892, on avait limité la durée du travail des enfants et des femmes et, par contre-coup, des hommes employés dans les mêmes ateliers. Mais en 1899, c'était la première fois depuis 1848 qu'on réglementait directement le travail des hommes adultes.

La limitation de la journée de travail se légitime par cette idée que la force de travail de l'ouvrier ne doit pas être exploitée, épuisée chaque jour. Il ne faut pas que l'ouvrier sorte de l'atelier privé de la faculté d'exercer son être physique et intellectuel. Il doit travailler sans dépasser la limite de ses forces et de façon à pouvoir retravailler le lendemain. « L'ouvrier qui travaille avec assez de modération pour être en état de travailler constamment, non seulement conserve le plus longtemps sa santé, mais est celui qui, dans le cours d'une année, fournit la plus grande quantité d'ouvrage. »

Laisser jouir l'ouvrier d'un peu de bien-être et de repos n'est pas le seul but visé : en limitant la journée

de travail, on veut aussi procurer de l'ouvrage à un plus grand nombre d'individus, en ne faisant exécuter par chacun qu'un travail en proportion avec ses forces.

On ne manque pas d'objecter que le résultat de cette limitation est de prolonger un peu les travaux et par conséquent d'augmenter les dépenses en élevant les frais généraux : cela est vrai, mais il y aura une compensation par une meilleure exécution des travaux et il n'est pas de l'intérêt de l'Administration de surmener ses ouvriers. On peut obvier à cet inconvénient en employant plus d'ouvriers, ce qui rentre tout à fait dans l'esprit de la réforme.

Le mode de constatation de la durée normale et courante du travail journalier soulève les mêmes observations, se pratique de la même façon que la constatation du taux normal et courant des salaires. Ce que nous avons dit de l'une est applicable à l'autre.

Mais, de plus, les décrets prévoient les cas de nécessité absolue dans lesquels il sera permis de déroger à la clause de la limitation de la journée de travail, comme à celle du repos hebdomadaire. Cette dérogation n'aura lieu qu'en vertu d'une autorisation expresse et spéciale de l'Administration et elle aura comme corollaire une majoration de salaire dont le taux sera fixé par le cahier des charges.

On entend par heures supplémentaires les heures de travail faites en dehors de la durée normale du jour de travail ou pendant le jour du repos hebdomadaire.

Dans quelle proportion bénéficient-elles d'une majoration de salaire ? Pour le déterminer, il faut consulter les commissions mixtes pour faire constater l'usage adopté dans les professions intéressées, puis inscrire au cahier des charges la majoration constatée, s'il y a lieu. Si l'usage met les heures supplémentaires au même taux que les heures normales, les décrets font une obligation à l'Administration de fixer une majoration pour les heures supplémentaires, mais le taux de cette majoration est laissé à son appréciation, soit 20, 25 ou 30 0/0.

§ 5. — Interdiction du marchandage.

La cinquième condition que les décrets de 1899 imposent aux adjudicataires est l'interdiction du marchandage, qui devra être obligatoirement insérée dans les cahiers des charges tant des communes et des départements que de l'État. L'article 2 des décrets porte :

« L'entrepreneur ne pourra céder à des sous-traitants aucune partie de son entreprise, à moins d'obtenir l'autorisation expresse de l'Administration et sous la condition de rester personnellement responsable, tant envers l'Administration que vis-à-vis des ouvriers et des tiers.

Une clause du cahier des charges rappellera l'interdiction du marchandage, telle qu'elle résulte du décret

du 2 mars 1848 et de l'arrêté du gouvernement du 21 mars 1848. »

Les décrets distinguent donc nettement le sous-traité du marchandage. Ils admettent l'un sous certaines conditions, ils prohibent l'autre. Ce qui prouve l'existence dans les décrets de la distinction entre le marchandage et la sous-entreprise, c'est que, si les deux termes étaient synonymes, le paragraphe 1^{er} de l'article 2 des décrets serait illégal, car il autoriserait sous certaines conditions le marchandage qui est formellement interdit par le décret toujours en vigueur du 2 mars 1848.

Le sous-traité est la convention par laquelle un entrepreneur rétrocède à un autre, qui prend le nom de sous-traitant, une partie de l'ouvrage qui lui est confié.

C'est une convention parfaitement licite, on ne peut songer à l'interdire. Mais elle a donné lieu à des abus et on est en droit de la réglementer : les sous-traitants ne sont pas toujours suffisamment préparés, ils traitent parfois à la légère, et, pour éviter la faillite, ils usent de tous les moyens, mauvais matériaux, diminution des salaires. Malgré ces abus, on ne saurait contester la légitimité du sous-traité : il rend les plus grands services à l'entrepreneur qui, souvent, manque du personnel ouvrier ou de l'outillage spécial nécessaires à l'exécution de certains travaux. Peut-on refuser à un entrepreneur de maçonnerie, qui est adjudi-

cataire de la construction d'une école, de traiter avec un entrepreneur de charpente et un entrepreneur de peinture pour tout ce qui concerne la charpente et la peinture de cette école? L'adjudicataire limite ainsi son travail de direction ; il assure une meilleure exécution de l'ouvrage qui lui est confié.

Certains voient dans le sous-traité un moyen d'exploitation des ouvriers ; mais il n'est pas démontré que l'entrepreneur doive fatalement rogner sur les salaires de ses ouvriers pour s'assurer un bénéfice ; s'il y a sous-traité, ce peut être pour les raisons suivantes : l'entrepreneur principal a préféré rétrocéder, avec une perte légère, les travaux qui ne sont pas de sa compétence, plutôt que les exécuter lui-même avec un risque de pertes plus considérables ; ou bien, il a pu, au moment de sa soumission, avoir déjà l'intention de sous-traiter pour certaines parties et calculer ses rabais, eu égard seulement aux travaux qu'il comptait exécuter lui-même. Dans l'un et l'autre de ces cas, le sous-traitant contracte dans des conditions normales, sinon avantageuses pour lui, et il n'a nul besoin de déprimer les salaires pour s'assurer un bénéfice.

On ne peut donc pas proscrire le sous-traité, mais on peut le soumettre à des conditions, c'est ce qu'ont fait les décrets de 1899, en décidant qu'il devrait être autorisé par l'Administration et que la responsabilité personnelle de l'entrepreneur principal resterait entière.

Soumettre le sous-traité à une autorisation, c'est

appliquer le droit commun en matière de louage de service. Le contrat d'adjudication est un contrat conclu *intuitu personæ* : tel entrepreneur n'a été admis à soumissionner qu'à raison des garanties de capacité et de solvabilité qu'il présentait ; il est tenu d'une obligation de faire, et il ne peut, sans une autorisation de son créancier, se substituer un autre débiteur. L'article 1237 du Code civil porte : « L'obligation de faire ne peut être acquittée par un tiers contre le gré du créancier, lorsque ce dernier a intérêt qu'elle soit remplie par le débiteur lui-même. »

Comme sanction de la nécessité de l'autorisation, l'Administration peut, suivant les cas, soit prononcer la résiliation pure et simple de l'entreprise, soit procéder à une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur. Les sous-traités consentis sans l'autorisation de l'Administration sont nuls et de nul effet par rapport à elle ; mais cette nullité ne peut être invoquée que par l'Administration. L'autorisation de sous-traiter doit émaner de l'autorité qui a le pouvoir d'approuver l'adjudication, c'est-à-dire du ministre ou du préfet.

La condition imposée à l'entrepreneur de rester personnellement responsable ne se justifie pas aussi aisément, au moins en ce qui concerne la responsabilité vis-à-vis des ouvriers et des tiers. Puisqu'il faut une autorisation spéciale pour sous-traiter, pourquoi l'entrepreneur reste-t-il responsable ? S'il a été autorisé à

sous-traiter, c'est que son sous-traitant présentait les garanties suffisantes. Par le maintien de la responsabilité de l'entrepreneur, le sous-traité devient tout autre chose qu'un sous-traité : le sous-entrepreneur n'est plus qu'un employé, un surveillant de l'entrepreneur principal, et alors à quoi bon l'autorisation de l'Administration ? On a voulu protéger les ouvriers, mais ne l'étaient-ils pas suffisamment par le privilège que leur confère le décret du 26 pluviôse an II que complète la loi du 25 juillet 1891 ? et était-il nécessaire de dire que la responsabilité de l'entrepreneur s'étendrait aux tiers ?

Le décret du 26 pluviôse an II confère, en son article 15, un privilège aux ouvriers et aux fournisseurs de l'entrepreneur sur les sommes dues par l'Administration à celui-ci pour adjudication de travaux intéressant l'État. La loi du 25 juillet 1891 a étendu le bénéfice de cette disposition à tous les travaux ayant le caractère de travaux publics et elle décide en outre que les sommes dues pour salaires aux ouvriers seraient payées de préférence à celles dues aux fournisseurs.

Par analogie, il faut appliquer cette disposition aux ouvriers du sous-traitant ; on leur reconnaît un privilège sur les sommes dues par l'entrepreneur au sous-traitant. Les ouvriers et les fournisseurs se trouvent ainsi protégés et il n'était pas besoin, si l'on soumettait le sous-traité à la nécessité d'une autorisation, de maintenir la responsabilité de l'entrepreneur.

Quoi qu'il en soit, cette responsabilité subsiste. Quelle en est la portée ? comment doit-elle être interprétée ? Elle existe vis-à-vis de l'Administration, des ouvriers et des tiers.

Vis-à-vis de l'Administration, la responsabilité de l'entrepreneur subsiste pour toutes les obligations de son marché ; elle vient s'ajouter à la responsabilité du sous-traitant. Ils sont débiteurs conjoints et solidaires : l'Administration agit en même temps contre l'un et contre l'autre, et c'est à l'entrepreneur qu'il appartient de se retourner contre son sous-traitant pour s'indemniser de ce qu'il aura payé par la faute de ce dernier.

Vis-à-vis des ouvriers et des tiers. On a vu, dans cette clause, une stipulation pour autrui, mais elle est parfaitement licite en vertu de l'article 1121 du Code civil : « On peut stipuler au profit d'un tiers lorsque telle est la condition d'une stipulation que l'on fait pour soi-même. » L'Administration stipule pour elle-même le maintien de la responsabilité de l'entrepreneur et elle stipule accessoirement pour les tiers. En pratique, on a toujours admis la validité de cette clause. Ceux qui en bénéficient, ce sont tous les ouvriers du sous-traitant, et, d'une manière générale, tous ceux qui, étrangers au traité de l'entrepreneur et du sous-traitant, exécutent des travaux ou font des fournitures dans l'intérêt de l'entreprise. C'est ainsi que l'entend la Cour de

Cassation (1). Le mot « tiers » doit être entendu dans un sens très large : on ne doit exclure de sa compréhension que ceux qui, en contractant avec le sous-traitant, n'ont pu compter que sur sa garantie personnelle. On y comprendra donc les ouvriers, les fournisseurs, mais on en exclura les agents commis aux écritures et les commerçants qui ont livré des denrées au personnel de l'entreprise.

Toutefois, on n'admet la responsabilité de l'entrepreneur principal vis-à-vis des ouvriers et des fournisseurs du sous-traitant, que quand il s'agit de recouvrement de salaires ou de sommes dues pour fournitures, mais non quand il s'agit d'indemnité réclamée pour manque à gagner ou pour inexécution du contrat.

On étend encore la responsabilité de l'entrepreneur en faveur des propriétaires créanciers d'une indemnité pour occupation temporaire, fouille, extraction de matériaux, et, en général, pour dommages provenant de l'exécution des travaux.

L'action directe contre l'entrepreneur appartient aussi aux ouvriers et fournisseurs du sous-traitant d'un sous-traitant ; mais la question est controversée de savoir si elle appartient aussi au sous-traitant du second degré. Certains auteurs l'admettent en invoquant un

1. 17 juin 1846, D., 1846, I, 334.

7 février 1866, D., 1866, I, 83, S., 1866, I, 220.

13 juillet 1886, D., 1886, I, 307, S., 1887, I, 177.

arrêt de la Cour de cassation du 13 juillet 1886 (1).

L'article 2 des décrets du 10 août 1899 contient un second paragraphe qui prohibe le marchandage, après avoir autorisé les sous-traités : c'est donc que, dans ces textes, les deux mots ne sont pas pris comme synonymes. Les décrets ne donnent pas la définition du marchandage, tel qu'ils l'entendent, mais ils se réfèrent au décret du 2 mars 1848, dans lequel nous lisons : « L'exploitation des ouvriers par des sous-entrepreneurs ou marchandage est abolie. » Le marchandage est donc un sous-traité, mais d'une nature particulière : c'est le contrat intervenu entre un entrepreneur général et un sous-entrepreneur, ouvrier ou tâcheron, aux termes duquel ce dernier se charge, moyennant un prix convenu, de faire exécuter, sous sa responsabilité, une partie des travaux, par des ouvriers travaillant avec lui et sous ses ordres. Le marchandage est donc une variété du contrat de sous-entreprise, caractérisée par ce fait que le sous-entrepreneur y est un ouvrier. La neuvième chambre du tribunal civil de la Seine en a donné la définition suivante, dans un jugement du 9 avril 1897 : « Le marchandage est le contrat à forfait de sous-entreprise au rabais, la convention au moyen de laquelle les entrepreneurs de travaux s'adressent, pour l'exécution de travaux partiels, à des sous-entrepre-

1. PORÉE ET CUÉNOT : *Des entreprises des travaux publics*, 1.147, D., 1886, I, 307, S., 1887, I, 177.

neurs ou à des tâcherons, qui embauchent des ouvriers avec lesquels ils se mettent d'accord sur les conditions du travail et le salaire (1). » Par le marchandage, l'entrepreneur se borne à l'apport des matériaux et se débarrasse des soucis de la main-d'œuvre, tout en réalisant sur elle un bénéfice. Le marchandeur est un intermédiaire entre l'entrepreneur et la main-d'œuvre ; son rôle consiste à prendre au rabais l'exécution des travaux, à procurer un bénéfice à l'entreprise, puis à trouver des ouvriers qui acceptent de travailler à des conditions telles qu'il réalise pour lui-même un second bénéfice, qui est, comme le premier, prélevé sur le salaire amoindri des ouvriers. Un sous-traité de cette sorte est prohibé par le décret du 2 mars 1848, et l'arrêté du 21 mars 1848 établit des pénalités qui sont l'amende pour le premier délit et la première récidive, l'emprisonnement pour la seconde récidive.

Ces deux textes restèrent pendant longtemps lettre morte, à tel point qu'on a pu prétendre qu'ils étaient abrogés. La première application qui en a été faite est, croyons-nous, dans le jugement du tribunal civil de la Seine du 9 avril 1897. Ce jugement fut frappé d'appel, et l'affaire en question fut portée devant la Cour de Cassation, renvoyée par elle devant la Cour d'appel d'Orléans, revint devant la Cour de Cassation, fut renvoyée devant la Cour de Bourges, et revint une dernière fois

1. D. 1897, II, 401.

devant la Cour de Cassation qui statua toutes Chambres réunies (1).

La jurisprudence a donné une interprétation du décret du 2 mars 1848 qui en restreint singulièrement la portée, et qui est, d'ailleurs, fort contestable, car il semble bien résulter, des termes mêmes du décret, que le marchandage est aboli, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'il est abusif ou non. La Cour de Paris et la Cour de Cassation, au contraire, ont admis que ce qui est aboli, ce n'est pas le marchandage lui-même, mais l'abus du marchandage. La Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, a décidé, le 31 janvier 1901, « qu'il résulte du texte même tant du décret du 2 mars 1848 que de l'arrêté du 21 du même mois, que le fait qui a été d'abord interdit, puis puni de peines correctionnelles par le Gouvernement provisoire, n'est point l'embauchage d'ouvriers à la journée par un tâcheron, mais seulement l'exploitation des ouvriers au moyen de ce marchandage, exploitation qui consiste, de la part du sous-traitant, à tirer un profit abusif de travail de ceux qu'il emploie ; que l'acte nécessite donc pour devenir délictueux la réunion de ces trois éléments : un fait

1. Paris, 9 juillet 1897, D., 1897, II, 401.
Cass., 4 février 1898, D., 1898, I, 369.
Orléans, 11 juillet 1899, D., 1899, II, 393.
Cass., 16 février 1900 D., 1900, I, 209.
Bourges, 20 juin 1900, D., 1900, II, 485.
Cass., 31 janvier 1901, D., 1901, I, 169.

matériel, l'intention de nuire et un préjudice causé aux ouvriers. »

D'après la jurisprudence, ce n'est donc que quand il remplit ces trois conditions que le marchandage est interdit. Nous avons dit plus haut que cette solution était contestable : les Cours d'appel d'Orléans et de Bourges ne l'ont pas admise, et ont décidé que le marchandage était illicite même quand il n'y avait pas fraude et profit abusif de la part du tâcheron.

Mais il y a unanimité dans la jurisprudence pour décider que le décret et l'arrêté de mars 1848 ne s'appliquent qu'au sous-entrepreneur ouvrier ou tâcheron : que l'entrepreneur ne peut être poursuivi comme auteur ou co-auteur du délit, il ne peut être poursuivi que complice dans les termes du droit commun.

CHAPITRE II

FIXATION DE QUELQUES POINTS ACCESSOIRES

Après avoir examiné les conditions du travail établies par les décrets de 1899, il importe de fixer quelques points litigieux, ce sont : l'étendue d'application des décrets, la situation des demi-ouvriers, les sanctions des décrets.

§ 1. — Étendue d'application des décrets.

L'article 1^{er} des décrets porte : « Les cahiers des charges des marchés des travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'État (des départements des communes), par adjudication ou de gré à gré, devront (pourront) contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer les conditions suivantes, en ce qui concerne la main-d'œuvre de ces travaux ou fournitures, *dans les chantiers ou ateliers organisés ou*

fonctionnant en vue de l'exécution de ce marché..... »

C'est la portée de ces derniers mots qu'il faut déterminer avec précision. Entendus dans un sens trop large, ils conduiraient à introduire les conditions du travail dans bien des branches de l'industrie privée.

Faut-il admettre que les conditions du travail s'appliquent aux seuls ouvriers employés directement par l'entrepreneur? ou qu'elles s'appliquent aussi à tous les ouvriers, qui ont coopéré d'une manière quelconque, directement ou indirectement, à l'exécution du travail, à la fabrication des fournitures? aux ouvriers qui ont préparé les matériaux mis en œuvre? Faudra-t-il remonter de proche en proche jusqu'aux ouvriers qui ont fourni les matières premières? La difficulté a été prévue et mise en avant pour s'opposer à l'introduction des conditions de travail. Au Conseil supérieur du travail, à la session de 1897, M. Jules Many s'exprimait ainsi : « Maintenant que j'ai essayé de vous démontrer les inconvénients pratiques du système, à combien d'entreprises pensez-vous qu'il s'appliquera et à quels ouvriers? Prenons un chantier de travaux publics (chemin de fer, route, port, etc...), vous déterminerez les salaires normaux des terrassiers, des maçons, des manœuvres; mais une entreprise est chose complexe. Fixerez-vous les salaires des ouvriers employés à la carrière d'où sont tirées les pierres de taille, des ouvriers de l'usine de ciment où s'approvisionne l'entreprise, des bûcherons qui ont coupé les bois, des fondeurs qui

ont fondu les pièces de fonte, et ainsi de suite? » Ce serait étendre les conditions du travail à toute ou presque toute l'industrie privée, et lui appliquer une réglementation qui n'a été faite que pour les travaux des établissements publics.

Dans son rapport au nom de la Commission du travail, M. Baudin repoussait cette interprétation : « Veut-on, disait-il, rechercher, la nature de la main-d'œuvre incorporée depuis l'extraction ou la récolte des matières premières dans toutes les fournitures faites à l'État? Veut-on rechercher, par exemple, à propos de la construction d'un navire, les salaires des ouvriers qui ont fabriqué l'acier, la fonte, le cuivre, qui ont extrait le minéral, qui ont façonné mille produits usuels dont s'approvisionne tout constructeur? Non. Veut-on atteindre les marchands de produits usuels admis à soumissionner pour des fournitures que l'industrie privée fabrique pour le marché courant? En aucune façon ; et c'est avec raison que les ministres consultés ont fait ressortir l'impossibilité certaine où ils se trouveraient de faire appliquer la loi, si elle devait avoir une portée aussi étendue. Le projet vise uniquement les travaux d'appropriation, les fabrications spéciales, les constructions expressément exécutées à la demande de l'État, pour lui, sur ses indications et non pas pour le marché courant. »

Ces paroles sont le commentaire le plus autorisé que l'on puisse donner des mots « dans les chantiers ou

ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution du marché », employés par les décrets de 1899. Deux conditions sont requises pour l'application des décrets :

1° Que les travaux soient exécutés ou les fournitures faites pour le compte de l'État (des départements, des communes)';

2° Qu'ils soient faits dans les chantiers ou ateliers de l'État, ou dans des chantiers organisés ou fonctionnant spécialement en vue de l'exécution du marché.

C'est en examinant si ces deux conditions sont remplies qu'on peut résoudre les difficultés qui se présenteront, et c'est au ministre spécialement intéressé qu'il appartient de trancher par des décisions d'espèces les cas particuliers dont l'interprétation pourrait soulever un doute.

Les décrets s'appliqueront aux chantiers et ateliers appartenant directement à l'État. Ils s'appliqueront aussi aux chantiers et ateliers de l'industrie privée, si ces chantiers ou ateliers ne travaillent que pour l'État, n'ont été établis que pour subvenir aux besoins de l'État. C'est ce qui arrivera quand la production de ces ateliers sera d'une nature telle qu'elle ne puisse être acquise normalement que par l'État, par exemple, dans les fabriques de drap pour l'habillement des troupes. Au contraire, les fournitures qui peuvent être normalement acquises par les particuliers, celles emmagasinées, prêtes à l'avance, ne peuvent être considérées

comme fabriquées dans des chantiers ou ateliers fonctionnant en vue de l'exécution du marché et ne sont pas soumises aux conditions du travail.

Les décrets s'appliqueront-ils quand une usine fournira tout à la fois l'État et le marché privé ? Faudra-t-il distinguer les ouvriers qui travaillent pour le compte de l'État et ceux qui travaillent pour alimenter le marché privé ? on établirait ainsi une différence de traitement entre ouvriers qui exécutent le même travail et qui ont droit à la même rémunération ; une telle situation n'est pas possible, on aboutirait fatalement à l'unification des salaires entre les deux catégories d'ouvriers : si elle se faisait en baisse, elle serait préjudiciable aux ouvriers, si en hausse, elle risquerait de compromettre l'industrie.

La même difficulté se présente dans les marchés de travaux publics, si on veut appliquer les conditions du travail non seulement aux ouvriers qui travaillent sur les chantiers, mais encore à ceux qui, dans les ateliers, préparent le travail en fabriquant les pièces. « Certains ouvriers tels que les mécaniciens du moteur qui commande l'usine, les manœuvres sont affectés à des services généraux qu'il est impossible de ventiler entre les diverses destinations. En outre, une même machine sert à percer, river, poinçonner, raboter aussi bien les poutres privées que les « poutres municipales. » Comment dès lors distinguer les ouvriers et les moments auxquels s'appliquera le minimum de salaire ? Il en est

de même de la carrière où l'on extrait et travaille côte à côte la pierre officielle et la pierre de droit commun » (1). Il est évident que dans ces cas les décrets ne s'appliquent pas. Ces usines ne répondent pas à la condition d'être organisées ou de fonctionner en vue de l'exécution du marché. Leur appliquer les conditions du travail serait les appliquer à l'industrie privée.

C'est bien la même doctrine que l'on trouve dans la circulaire du ministre des travaux publics du 30 septembre 1899 : « Lorsque les travaux doivent s'effectuer sur les chantiers proprement dits, c'est-à-dire à l'intérieur du domaine de l'État, les nouvelles conditions du travail sont applicables sans difficulté. Lorsque, au contraire, l'entrepreneur devra les faire exécuter dans les ateliers qui lui appartiennent ou chez les sous-traitants, l'Administration ne pourra intervenir efficacement qu'autant que ces ateliers auront été organisés ou fonctionneront *principalement* en vue de l'exécution du marché. Dans le cas contraire, en effet, il sera le plus souvent impossible de distinguer la main-d'œuvre des travaux de l'État, de la main-d'œuvre des travaux de l'industrie privée, et il y aura intérêt à ne pas étendre à ces ateliers les clauses relatives aux conditions du travail. Il en sera de même pour les marchés de fournitures chaque fois que les ateliers où seront exé-

1. M. CHEYSSON : *Conseil supérieur du travail*, session de 1897, p. 64.

cutés les commandes de l'État ne seront pas organisés ou ne seront fonctionneront pas spécialement en vue de l'exécution du marché, chaque fois autrement dit que ces commandes ne présenteront qu'une partie plus ou moins réduite de la production desdits ateliers. »

Ce n'est pas l'avis de MM. Porée et Cuënot, pour qui il ne suffit pas que le chantier ou l'atelier ait été organisé ou fonctionne principalement pour l'exécution du marché d'une façon temporaire, il faut encore qu'il fonctionne exclusivement ou du moins presque exclusivement.

La même solution que nous indiquons plus haut doit être donnée pour le cas où l'État s'adresse à un marchand d'objets courants, usuels, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'adjudicataire d'un marché de fournitures. Là encore, les décrets de 1899 ne doivent pas être appliqués.

§ 2. — Demi-ouvriers.

Par cette expression, on désigne en Belgique des ouvriers que leur âge, leur état de santé ou leur force physique empêche de prétendre au salaire payé à leurs camarades dans la force de l'âge. Ils peuvent travailler, mais ils offrent moins de résistance à la fatigue et on doit prévoir pour eux des conditions spéciales du travail.

Lorsque, le 27 avril 1887, le Conseil municipal de

Paris avait voté l'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux communaux, le ministre de l'intérieur avait invité le préfet de la Seine à ne pas approuver la délibération du Conseil pour le motif que « astreindre les entrepreneurs à payer un prix de journée uniforme pour tous les ouvriers, serait les obliger à ne point occuper les ouvriers les plus faibles et qui ne pourraient produire qu'un travail hors de proportion avec le prix fixé. »

Aucun entrepreneur, en effet, n'eût accepté d'employer des ouvriers ayant un moindre rendement de travail, s'il eût été obligé de les payer au même prix que les ouvriers ayant un rendement supérieur. La fixation du taux des salaires, qui était proposée en faveur de l'ouvrier, se tournait contre toute une catégorie d'individus qui n'est certes pas la moins intéressante, puisqu'elle se trouve dans une situation physique qui la met en état d'infériorité. Allait-on exclure des chantiers de travaux publics les vieillards qui ont usé une partie de leurs forces au travail ? allait-on assigner comme champ à leur activité les seuls chantiers de l'industrie privée ? On n'a pas cru avoir le droit de le faire ; des considérations de justice et d'humanité s'y opposaient. L'État, qui a établi les conditions du travail avec le secret espoir que son exemple serait suivi par les autres patrons, aurait alors méconnu son rôle de patron modèle.

Il a semblé préférable d'édicter une prescription qui

sauvegardât à la fois les intérêts des ouvriers et ceux des entrepreneurs ; c'est ce qu'avait fait le rapporteur de la Commission du travail dans le projet de loi qu'il soumettait à la Chambre des députés ; c'est ce que fit, dans les mêmes termes, le ministre en rédigeant les décrets de 1899 dont l'article 3 *in fine* porte : « Lorsque l'entrepreneur aura à employer des ouvriers que leurs aptitudes physiques mettent dans une infériorité notoire sur les ouvriers de la même catégorie, il pourra leur appliquer exceptionnellement un salaire inférieur au salaire normal. La proportion maxima de ces ouvriers par rapport au total des ouvriers de la catégorie, et le maximum de réduction possible de leur salaire seront fixés par le cahier des charges. »

Le cahier des charges fixera donc deux taux de de salaire différents : l'un, le salaire normal et courant, pour les ouvriers en possession de toutes leurs forces ; l'autre, salaire exceptionnel, pour les ouvriers inférieurs.

Le cahier des charges fixe aussi la proportion maxima des demi-ouvriers qui pourront être employés dans une entreprise. Si l'on a entendu protéger les demi-ouvriers, on n'a pas voulu que cette protection allât jusqu'à exclure des chantiers les ouvriers valides ; on n'a pas voulu que les chantiers de travaux publics fussent transformés en établissements d'assistance par le travail, en succursales de l'Assistance publique. On n'a pas voulu non plus qu'un entrepreneur pût spécu-

ler sur les salaires, et, employant exclusivement ou presque des demi-ouvriers qu'il aurait payés au taux de salaire d'exception, réaliser une économie notable sur la main-d'œuvre. Enfin, on n'a pas voulu que l'exécution des travaux publics eût à souffrir de l'emploi exclusif d'ouvriers inhabiles, âgés ou peu valides. Pour parer à ces inconvénients qui n'eussent certainement pas manqué de se produire, si l'on s'était borné à fixer un salaire spécial pour les demi-ouvriers, on a aussi fixé la proportion dans laquelle ils pourraient être employés. Les décrets de 1899 se sont gardés de déterminer une fois pour toutes ces deux maximums de réduction et de quantité ; c'est une question d'espèce qui sera réglée au moment de la rédaction de chaque cahier des charges.

La proportion des demi-ouvriers doit être laissée entièrement à l'appréciation de l'Administration qui la fixera suivant la nature des travaux à exécuter. Par exemple, la proportion des ouvriers maçons inférieurs sera plus forte pour la construction d'un simple mur de clôture que pour la construction d'un bâtiment.

Le maximum de réduction du salaire normal pour les ouvriers inférieurs doit être fixé par l'Administration sans intervention des commissions mixtes. Une marge maxima de 25 0,0 paraît largement suffisante pour permettre à l'entrepreneur d'occuper un certain nombre d'ouvriers inférieurs, sans l'inciter pourtant à n'employer que des manœuvres à la place des professionnels.

§ 3. — Sanctions.

Un dernier point reste à examiner : les décrets de 1899 ont-ils une sanction ? On l'a contesté ; on a reproché au ministre du commerce d'être enfermé dans un dilemme : ou prendre des décrets illégaux parce qu'ils édicteraient des sanctions pénales, ou des décrets inefficaces s'ils n'édicteraient pas de sanction.

Sans doute, les décrets ne pouvaient contenir et ne contiennent en fait aucune des sanctions pénales qu'édicte le projet de loi dont la Chambre avait été saisie : amendes de simple police de 1 à 15 francs pour chaque personne employée en violation de la loi ; amendes correctionnelles de 16 à 100 francs en cas de récidive. Mais est-ce dire qu'ils sont inefficaces ? Nous avons dit plus haut, à propos de la discussion à la Chambre, que ce reproche ne pouvait leur être adressé. M. Beauregard les en avait justifiés en faisant remarquer qu'ils avaient pour sanction l'action civile engendrée au profit des bénéficiaires, et que le manquement aux conditions imposées pouvait entraîner soit la résiliation des marchés, soit l'exclusion des adjudications postérieures.

Les décrets de 1899 ont une double sanction établie par les articles 4 et 5.

I. — « Le cahier des charges stipulera que l'Administration, si elle constate une différence entre le salaire payé aux ouvriers et le salaire courant déterminé con-

formément à l'article précédent, indemniser directement les ouvriers lésés au moyen de retenues sur les sommes dues à l'entrepreneur et sur son cautionnement. »

C'est l'Administration qui est juge de l'infraction quand elle porte sur le salaire, mais elle n'agit pas d'elle-même, elle attend la plainte de l'ouvrier. Sur la réclamation adressée par l'ouvrier au directeur des travaux, elle enquête pour en connaître le bien-fondé. S'il est constaté que la réclamation est légitime, l'entrepreneur est sommé de payer à l'ouvrier le salaire qui lui est dû et s'il refuse, le directeur des travaux effectue le paiement sur des sommes dues à l'entrepreneur. Si celui-ci conteste le droit de l'Administration, le tribunal compétent pour connaître du litige est le Conseil de préfecture, conformément à la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4).

Les sommes dues aux ouvriers pour salaires et imputées sur celles dues à l'entrepreneur par l'Administration sont privilégiées, et sont payées avant ce qui est dû par l'entrepreneur aux fournisseurs. Cependant, les droits de l'Administration passent avant ceux des ouvriers et des fournisseurs : sur les sommes dues par l'Administration à l'entrepreneur, on paye d'abord les créances de l'Administration, puis les créances des ouvriers pour salaires, enfin les créances des fournisseurs.

Si la réclamation de l'ouvrier porte sur un autre objet que le salaire, par exemple sur la durée du travail, sur

la catégorie professionnelle dans laquelle l'ouvrier est rangé, la juridiction compétente est le Conseil des prud'hommes, ou, s'il n'en existe pas, le juge de paix.

L'Administration ne peut agir sans être saisie d'une réclamation des ouvriers, lorsque les conditions violées ont été établies dans l'intérêt des ouvriers ; elle ne peut agir directement que pour obtenir l'exécution des conditions imposées dans son propre intérêt, telles que celles réglementant la durée des travaux, la nature des matériaux à employer. Il en a été ainsi décidé par le Conseil de préfecture de l'Allier, le 11 mai 1904, qui a rejeté, comme irrecevable pour défaut d'intérêt du demandeur, une action intentée par la commune de Vichy contre un entrepreneur, pour obliger celui-ci à payer à ses ouvriers le salaire prévu au cahier des charges (1).

II. « Lorsque des infractions réitérées aux conditions du travail auront été relevées à la charge d'un entrepreneur, l'administration compétente pourra, sans préjudice des sanctions habituelles prévues au cahier des charges, décider, par voie de mesure générale, de l'exclure de ses marchés pour un temps déterminé ou définitivement. »

La première sanction est obligatoire, elle doit intervenir fatalement lorsque les réclamations des ouvriers sont reconnues fondées : « le cahier des charges stipulera que... » ; la seconde sanction est, au contraire,

1. *Revue générale d'administration*, mai 1905.

facultative, « l'administration compétente pourra... » Elle comprend deux degrés de gravité : l'exclusion temporaire et l'exclusion définitive.

En dehors de ces deux sanctions générales qui s'appliquent à toutes les dispositions des décrets de 1899, il en est une troisième particulière s'appliquant seulement à l'article 2, à l'interdiction du marchandage. Les décrets de 1899 n'ayant fait que rééditer l'interdiction du marchandage d'après le décret du 2 mars 1848, ils ont, sur ce point, la même sanction que le décret du Gouvernement provisoire, à savoir les peines d'amende et de prison édictées par l'arrêté du 21 mars 1848. La jurisprudence, tant des Cours d'appel que de la Cour de Cassation, a formellement déclaré que ces textes sont encore en vigueur ; mais nous avons vu plus haut à quelles conditions seulement, conditions singulièrement restrictives, la doctrine de la Cour suprême reconnaît au marchandage le caractère d'un délit : un fait matériel, l'intention de nuire, un préjudice causé aux ouvriers (1).

1. Cass., 31 janvier 1901. D., 1901., I., 169.

CONCLUSION

APPLICATION DES DÉCRETS DE 1899.

Comme conclusion de cette étude, nous voudrions montrer brièvement comment a été faite l'application des décrets Millerand. Si nous constatons qu'un grand nombre de départements et de communes ont usé de la faculté qui leur était accordée d'insérer les conditions du travail dans leurs cahiers des charges, ne serons-nous pas autorisés à conclure que cette réforme répondait à un besoin et que toutes les réserves faites sur son opportunité étaient sans fondement, toutes les craintes exprimées chimériques ? En ce qui concerne spécialement la fixation du taux normal et courant des salaires, et la durée normale et courante de la journée de travail, nous verrons si l'on s'est heurté aux difficultés, à la presque impossibilité que prédisait le Conseil général des Ponts et Chaussées.

Malheureusement, les renseignements que nous pos-

sédons sont déjà anciens et peu abondants, nous les avons puisés dans le *Bulletin de l'Office du travail* et, surtout, nous les devons à M. Finance, sous-directeur du travail au ministère du travail, qui a bien voulu répondre à quelques questions que nous lui avons posées.

Aucune enquête n'a été faite par le ministère du commerce, duquel dépendait autrefois l'Office du travail, sur les résultats des décrets, de sorte qu'il faut laisser sans réponse des questions qu'il serait pourtant intéressant de résoudre : les travaux publics ont-ils enchéris ? ont-ils été mieux exécutés ? les entrepreneurs sérieux s'en sont-ils éloignés ? le mouvement syndical a-t-il été encouragé ?

Les seuls renseignements que nous ayons, ont trait à l'application des décrets.

Dès le 14 août 1899, une commission administrative fut créée au ministère du commerce pour étudier les conditions d'application des décrets du 10 août, dans les travaux ordonnés par ce ministère, le sous-secrétariat des postes et télégraphes et le commissariat général de l'Exposition de 1900.

Le 17 septembre (1), puis le 7 novembre 1899 (2) parurent deux arrêtés portant nomination de membres de commissions mixtes de patrons et d'ouvriers, char-

1. *Journal officiel* du 20 septembre.

2. *Journal officiel* du 8 novembre.

gées de donner leur avis sur le taux normal et courant des salaires, la durée normale et courante de la journée de travail à Paris. Ces membres étaient choisis parmi les présidents, vice-présidents, secrétaires et trésoriers des syndicats patronaux et ouvriers des professions intéressées.

Une circulaire du ministre du commerce aux préfets, en date du 14 novembre 1899, était relative à l'application des décrets. Elle prévoyait la création de commissions administratives, dont nous avons parlé à propos de la détermination du taux normal et courant des salaires.

Le 15 décembre 1899, un arrêté du ministre du commerce publiait un bordereau des salaires et de la durée du travail pour les professions du bâtiment à Paris. Ce bordereau avait été dressé par la commission administrative instituée par l'arrêté du 14 août et d'après les procès-verbaux des commissions mixtes créées par les arrêtés, des 17 septembre et 7 novembre. Il visait cent quatorze professions et donnait pour chacune le taux des salaires à l'heure et à la journée, la durée du travail en été et en hiver.

Le 17 septembre 1900 (1), un décret, qui fut modifié par celui du 2 janvier 1901, créait et organisait les conseils du travail qui avaient pour mission «... 3° d'établir dans chaque région, pour les professions repré-

1. *Journal officiel* du 18 septembre.

sentées dans le conseil, et autant que possible en provoquant des accords entre syndicats patronaux et ouvriers, un tableau constatant le taux normal et courant des salaires, et la durée normale et courante de la journée de travail ; ce tableau, établi dans les formes prévues sous les n^{os} 1 et 2 de l'article 3 des décrets du 10 août 1899, tiendra lieu, le cas échéant, aux administrations des constatations prescrites, sous lesdits numéros. » A la suite de ce décret, des arrêtés du 17 octobre 1900 instituèrent des conseils du travail à Paris, Lens, Lyon, Marseille.

Commissions mixtes prévues par les décrets du 10 août 1899, commissions administratives de la circulaire aux préfets du 14 novembre 1899, tels étaient les organismes qui devaient participer soit isolément, soit en coopération à la confection des bordereaux. Comment, en fait, furent-ils dressés ?

Par une circulaire du 15 octobre 1899, le ministre du commerce demandait aux préfets de lui faire savoir : 1^o les communes qui ont usé de la faculté que les décrets leur accordent et les difficultés qu'elles ont pu rencontrer ; 2^o les délibérations prises par le Conseil général de leur département sur le même objet, les clauses qui ont été insérées dans les cahiers des charges des travaux départementaux, les difficultés qui ont été rencontrées dans l'application. Voici le dépouillement des réponses parvenues à l'Office du travail de 1899 à 1903 :

La constatation des salaires et de la durée du travail peut résulter : soit de l'accord des syndicats patronaux et ouvriers, soit de l'avis des commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers, soit de l'avis des commissions administratives. Il faut donc distinguer ces trois cas dans la préparation des bordereaux.

Dans la plupart des départements des commissions administratives ont été nommées, sauf dans ceux où le service vicinal est assuré par l'administration des Ponts et Chaussées. Dans trois départements (Charente, Creuse, Seine-Inférieure), on n'a pas institué de commission administrative, en raison de l'opposition des Conseils généraux aux conditions du travail. Au contraire dans l'Ardèche, le préfet est passé outre à cette opposition. Dans le Tarn, il n'y a pas de commission administrative, mais les conditions du travail sont appliquées, l'architecte départemental se basant, pour les travaux d'entretien, sur le prix et la durée du travail en usage dans les localités où se trouvent les bâtiments qui sont l'objet des travaux.

Les commissions mixtes se sont, en général, formées aisément sauf quelques exceptions. Leur formation a été impossible dans l'Eure, la Seine-et-Oise, la Haute-Savoie, les Vosges pour diverses causes, notamment en raison de l'opposition des syndicats patronaux et ouvriers. Elles n'ont pas abouti dans les Alpes-Maritimes, les Basses-Pyrénées, le Morbihan, le Rhône.

L'établissement des bordereaux a été fait par l'Administration intéressée elle-même dans l'Ain, la Haute-Savoie, le Vaucluse ; par la Commission administrative, conformément à la circulaire du 14 novembre 1899, dans trente-neuf départements, dont vingt par l'accord des syndicats patronaux et ouvriers, et dix-neuf avec le concours des commissions mixtes.

Quant à l'insertion des clauses des décrets de 1899 dans les cahiers des charges des travaux départementaux, elles ont été insérées en totalité par trente et un départements, soit à la suite d'un vote du Conseil général (19 départements), soit à la suite d'une décision de la Commission départementale (12 départements). Trois départements ont laissé au préfet le soin de décider de l'insertion. Dans quinze départements, le Conseil général n'a accepté l'insertion que de certaines clauses, et, chose curieuse, sur ces quinze départements, huit seulement ont voté l'insertion de l'article 2, l'interdiction du marchandage, qui est cependant une condition obligatoire. Ces quinze départements se décomposent ainsi :

Quatre n'insèrent que l'article 2, interdiction du marchandage ;

Un insère l'article 2 et les paragraphes 1, 2, et 3 de l'article 1^{er}, c'est-à-dire, repos hebdomadaire, limitation du nombre des ouvriers étrangers, salaire normal et courant ;

Un insère l'article 2 et les deux premiers paragraphes de l'article 1^{er} ;

Un insère l'article 2 et les paragraphes 1 et 4 de l'article 1^{er}, c'est-à-dire, repos hebdomadaire et limitation de la durée du travail journalier ;

Un insère l'article 2 et le § 2 de l'article 1^{er} ;

Quatre insèrent les §§ 1 et 2 de l'article 1^{er} ;

Un, les §§ 1 et 4 de l'article 1^{er} ;

Un les §§ 2 et 3 de l'article 1^{er} ;

Un, les §§ 3 et 4 de l'article 1^{er} ;

Le Pas-de-Calais refuse d'abord l'insertion des conditions du travail, puis décide d'examiner les clauses au fur et à mesure des marchés.

Trois départements (Gard, Rhône, Vosges) attendent que les commissions mixtes et administratives aient terminé leurs travaux.

Le Conseil général des Hautes-Pyrénées ajourne sa décision à la session d'avril 1903.

Dans huit départements seulement, le Conseil général émet un vote défavorable à l'insertion des clauses des décrets, soit par crainte d'une répercussion fâcheuse sur les finances départementales, soit pour attendre l'application par l'État lui-même dans ses travaux.

En résumé, sur quatre-vingt-sept départements, la question des conditions du travail s'est posée dans soixante-quatre : huit seulement les ont repoussées. Dans vingt-trois départements, la question ne s'est pas posée, faute de travaux importants. Dans treize départements, les conditions du travail ont été insérées dans les cahiers des charges des travaux vicinaux.

Quant à l'application aux travaux communaux, dans 52 départements, certaines communes ont inséré la totalité des conditions du travail dans leurs cahiers des charges, notamment toutes les communes des Basses-Alpes, de la Creuse, des Hautes-Pyrénées, de l'Yonne, la plupart des communes du Cher, 76 communes de Meurthe-et-Moselle (sauf pour les travaux d'architecture pour lesquels l'insertion a été restreinte aux paragraphes 1 et 2 de l'article 1^{er}), la ville de Paris.

Dans dix départements, certaines communes ont inséré en partie les clauses des décrets, notamment toutes les communes de la Lozère.

Les rapports des préfets sont unanimes à constater l'absence de difficultés au cours de l'application des clauses des décrets pour les travaux départementaux.

En général, dans les départements et les communes où nous n'avons rien eu à signaler, les préfets attribuent à l'absence de marchés importants la non-application des décrets.

Les bulletins de l'Office du travail contiennent des renseignements intéressants sur les bordereaux de salaires et de durée du travail. En 1899 et 1900, 269 bordereaux sont parvenus à l'Office du travail. Une publication de l'Office, sous le titre *Bordereaux des salaires pour diverses catégories d'ouvriers en 1900 et 1901* contient des tableaux qui ont été établis d'après les bordereaux dressés pour constater le taux normal et courant des salaires, la durée normale et courante

de la journée de travail qui doivent être observés par les entrepreneurs dans les chantiers ou ateliers organisés ou fonctionnant en vue de l'exécution des marchés de l'État, des départements et des communes. Ces bordereaux ont été établis conformément à l'article 3 des décrets du 10 août 1899. Leur dépouillement montre qu'ils visent 184 professions et qu'ils donnent l'indication de la localité où le travail doit avoir lieu, l'indication du service qui a ordonné les travaux, le salaire par heure, la durée du travail journalier en hiver et en été, l'augmentation proportionnelle du salaire pour les travaux supplémentaires de jour, de nuit et pour les travaux spéciaux, la proportion des ouvriers étrangers et des demi-ouvriers.

Les localités auxquelles se rapportent ces indications se répartissent entre 74 départements. Ces renseignements se rapportent à la période qui va de 1899 à la fin de 1901.

En 1902, 479 bordereaux ont été communiqués à l'*Office du travail* par les préfets et les administrations. Ils se répartissent entre 68 départements et visent exclusivement les travaux de l'État. Voici le nombre des bordereaux pour chacun des services qui les ont établis :

<i>Ponts et Chaussées</i>	113
<i>Génie</i>	182
<i>Artillerie</i>	104

<i>Marine</i>	18
<i>Poudres</i>	5
<i>Intendance</i>	28
<i>Postes et télégraphes</i>	23
<i>Manufactures de l'État</i> . . .	1
<i>État (en général)</i>	5
	479

Ces bordereaux visent 385 professions; ils concernent les canaux et rivières, routes, ponts, ports, voies ferrées, construction et entretien des bâtiments, matériel postal et télégraphique, entreprises de transport, etc.

En 1903, 358 bordereaux sont parvenus à l'*Office du travail*, ils se répartissent entre 50 départements. De ces bordereaux, 83 ont été établis par l'Administration départementale, 8 par l'Administration communale, le reste par les administrations de l'État. Ceux de l'État se répartissent ainsi :

<i>Ponts et Chaussées</i>	73
<i>Génie</i>	71
<i>Artillerie</i>	38
<i>Marine</i>	9
<i>Poudres</i>	1
<i>Intendance</i>	5
<i>Postes et télégraphes</i>	69
<i>Agriculture</i>	1
	267

Ils visent 288 professions et concernent : ceux de l'État, les mêmes travaux qu'en 1902; ceux des départements, les routes, ponts, aqueducs, bâtiments et maçonnerie; ceux des communes, les bâtiments, les canalisations et égouts.

Les renseignements publiés par l'Office du travail ne vont pas plus loin que 1903. Vraisemblablement, avant la fin de l'année, l'Office publiera des bordereaux de salaires comme ceux parus en 1902.

Les premiers résultats donnés par les décrets ont été tels que l'on a songé à étendre les conditions du travail à l'Algérie. Trois décrets du 21 mars 1902(1), édictent l'obligation pour l'État et le gouvernement de l'Algérie, la faculté pour les départements et les communes d'insérer, dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passés en Algérie, les clauses relatives au repos hebdomadaire, à la limitation du nombre des ouvriers étrangers et à la limitation de la durée du travail journalier. La constatation et la vérification de la durée normale et courante de la journée de travail est faite : par l'Administration, pour les travaux de l'État et du gouvernement de l'Algérie; par le préfet ou le général commandant la division pour les travaux des départements; par l'Administration intéressée sous le contrôle du préfet ou du général de division pour les travaux des communes. Il n'est pas

1. *Journal officiel* du 27 mars.

institué de commissions mixtes, car il ne serait pas possible d'en trouver les membres.

Les décrets du 21 mars 1902 n'avaient pas édicté le paiement du salaire normal et courant : nous trouvons la raison de cette abstention dans un rapport du ministre du commerce, en date du 11 août 1904 : « La Commission des lois ouvrières nommées par arrêté du gouverneur général, en date du 3 août 1899, avait admis le principe d'un minimum des salaires. Mais le Conseil du gouvernement, s'appuyant d'une part sur la prépondérance de l'élément étranger qui figure pour les deux tiers dans l'ensemble de la main-d'œuvre européenne en Algérie, d'autre part sur l'inégalité d'aptitude frappante en ce pays entre ouvriers de la même profession, avait exprimé la crainte que l'unification des salaires ne profitât en général aux ouvriers étrangers, au détriment des intérêts de l'État ou des unités administratives et sans avantage appréciable pour la main-d'œuvre française. »

Par la suite, en voyant les résultats donnés par les décrets du 21 mars 1902, la Commission consultative du travail du gouvernement de l'Algérie, a reconnu que, s'il pouvait y avoir danger à introduire d'une façon impérative la clause relative au minimum des salaires, il y avait cependant intérêt à ce qu'on puisse y recourir chaque fois qu'il serait possible d'en faire bénéficier un nombre sérieux d'ouvriers français. C'est pour-
quoi, le 11 août 1904, trois décrets vinrent compléter

ceux du 21 mars 1902, en édictant la *faculté* aussi bien pour l'État et l'Algérie que pour les départements et les communes, d'insérer dans les cahiers des charges de leurs travaux une clause obligeant les entrepreneurs à payer aux ouvriers le salaire normal et courant. La constatation de ce salaire est faite par l'Administration.

Nous voyons ainsi que, d'une façon générale, les conditions du travail ont été adoptées par les départements et les communes sans difficulté, notamment par des départements importants comme la Seine, le Rhône, le Nord, la Gironde, la Loire, par la ville de Paris et la majorité des grandes villes industrielles. Il n'est pas téméraire, croyons-nous, d'escompter que les Administrations jusqu'ici hésitantes suivront le mouvement. La réforme s'est effectuée sans difficultés sérieuses; cependant, il est vrai de reconnaître qu'elle n'a pas toujours été pleinement comprise par les ouvriers. Ceux-ci ont eu tendance à considérer les bordereaux de salaires non comme une constatation, mais comme un moyen de faire aboutir leurs revendications. Il en est résulté ceci que, dans certains bordereaux, en particulier ceux du département de la Seine et de la ville de Paris, on a indiqué un taux de salaires pour l'industrie privée et un plus élevé pour les travaux publics.

Les ouvriers ont cru de même que les conditions du travail étaient obligatoires pour les départements et les communes et souvent ils adressent des réclamations au sujet de la non-application des clauses des décrets,

alors qu'elles n'ont pas été insérées dans les cahiers des charges.

Enfin, on a cru que le ministère du commerce seul était chargé de veiller à l'application des décrets, et des réclamations arrivent journellement à l'Office du travail émanant d'ouvriers qui se plaignent d'une prétendue non-application des décrets de 1899. Elles sont transmises aux divers ministères, car c'est à chaque département ministériel qu'incombe le soin de veiller à l'exécution des décrets dans les travaux qui l'intéressent et de trancher les difficultés qui peuvent s'élever.

Vu : le Président de la thèse
BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,
CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DES CONDITIONS DU TRAVAIL DANS LES TRAVAUX PUBLICS AVANT LES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899

CHAPITRE I. — Les cahiers des clauses et conditions générales des ponts et chaussées et du génie . . .	13
CHAPITRE II. — Les séries de prix de la ville de Paris .	21
CHAPITRE III. — Tentatives faites par le Conseil municipal de Paris pour introduire les conditions du travail dans les cahiers des charges des travaux municipaux	29
CHAPITRE IV. — Intervention de l'administration et du Gouvernement.	36
CHAPITRE V. — Les décrets et arrêts d'annulation du Conseil d'État.	45

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE CONDITIONS DU TRAVAIL DANS LES TRAVAUX PUBLICS. LES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899.

CHAPITRE I. — Intervention du Parlement dans le conflit entre le Gouvernement et le Conseil municipal de Paris	73
--	----

CHAPITRE II. — Propositions de lois Vaillant et Castelin (30 janvier et 23 juin 1894).	78
CHAPITRE III. — Les décrets du 10 août 1899.	103
CHAPITRE IV. — Légalité ou illégalité des décrets du 10 août 1899	111

TROISIÈME PARTIE

TUDE ANALYTIQUE DES DÉCRETS DE 1899.

CHAPITRE I. — Les conditions établies par les décrets. .	121
I. — <i>Repos hebdomadaire.</i>	122
II. — <i>Limitation du nombre des ouvriers étrangers.</i>	124
III. — <i>Fixation du taux normal et courant des salaires.</i>	127
IV. — <i>Limitation de la durée de la journée du travail</i>	146
V. — <i>Interdiction du marchandage</i>	148
CHAPITRE II. — Fixation de quelques points accessoires.	159
I. — <i>Étendue d'application des décrets</i>	159
II. — <i>Demi-ouvriers</i>	165
III. — <i>Sanctions.</i>	169
Conclusion. — APPLICATION DES DÉCRETS DU 10 AOUT 1899.	173

